



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

FAIRE FACE À L'IMPRÉVU: RENFORCER LES PROGRAMMES DE GESTION DES RISQUES DES ENTREPRISES AGRICOLES ET AGROALIMENTAIRES

**Rapport du Comité permanent de l'agriculture et de
l'agroalimentaire**

Pat Finnigan, président

**NOVEMBRE 2020
43^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION**

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**FAIRE FACE À L'IMPRÉVU: RENFORCER
LES PROGRAMMES DE GESTION DES RISQUES
DES ENTREPRISES AGRICOLES ET
AGROALIMENTAIRES**

**Rapport du Comité permanent
de l'agriculture et de l'agroalimentaire**

**Le président
Pat Finnigan**

NOVEMBRE 2020

43^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE

43^e LÉGISLATURE – 1^{re} SESSION

PRÉSIDENT

Pat Finnigan

VICE-PRÉSIDENTS

John Barlow

Yves Perron

MEMBRES

Lyne Bessette

Kody Blois

Francis Drouin

Neil R. Ellis

Richard Lehoux

Tim Louis

Alistair MacGregor

Lianne Rood

Gerald Soroka

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Caroline Desbiens

Philip Lawrence

Robert J. Morrissey

Alex Ruff

Brenda Shanahan

Terry Sheehan

GREFFIERS DU COMITÉ

Aimée Belmore

Marc-Olivier Girard

Grant McLaughlin

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Corentin Bialais, Analyste

Natacha Kramski, Analyste

Joanne Markle LaMontagne, Analyste

COMITÉ PERMANENT DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE

43^e LÉGISLATURE – 2^e SESSION

PRÉSIDENT

Pat Finnigan

VICE-PRÉSIDENTS

Lianne Rood

Yves Perron

MEMBRES

Lyne Bessette

Kody Blois

Francis Drouin

Neil R. Ellis

Dave Epp

Richard Lehoux

Tim Louis

Alistair MacGregor

Warren Steinley

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Jaime Battiste

Irek Kusmierczyk

Terry Sheehan

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Aimée Belmore

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Corentin Bialais, Analyste

Natacha Kramski, Analyste

Joanne Markle LaMontagne, Analyste

LE COMITÉ PERMANENT DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE

a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié les programmes de gestion des risques de l'entreprise et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	3
FAIRE FACE À L'IMPRÉVU: RENFORCER LES PROGRAMMES DE GESTION DES RISQUES DES ENTREPRISES AGRICOLES ET AGROALIMENTAIRES	9
Introduction.....	9
Les risques dans le secteur agricole et agroalimentaire	10
Les risques portant sur la production	10
Les risques portant sur la demande.....	12
La crise liée à la pandémie de la COVID-19 : une crise de la production et de la demande.....	12
Le cadre stratégique agricole.....	13
Le cadre stratégique agricole et le Partenariat canadien pour l'agriculture.....	14
Les programmes de gestion des risques du Partenariat canadien pour l'agriculture et leurs limites	16
Agri-stabilité.....	16
Fonctionnement et participation	16
Limites du programme.....	19
Seuils de déclenchement des paiements du programme	20
Limite de la marge de référence.....	21
Plafonnement des paiements	22
Fardeau administratif.....	23
Agri-investissement.....	24
Fonctionnement.....	24
Limites et recommandations	26
Agri-protection et autres programmes d'assurance.....	29
Fonctionnement.....	29

Agri-protection.....	29
Programme d'assurance des prix du bétail dans l'Ouest.....	30
Limites et recommandations	31
Absence d'assurance-production pour le bétail dans l'Est du Canada.....	32
Protection limitée pour le secteur horticole.....	34
Agri-relande	36
Fonctionnement.....	36
Modifications relatives à la COVID-19.....	38
Limites et recommandations	38
Les autres initiatives fédérales et provinciales de gestion des risques.....	39
Les initiatives fédérales de gestion des risques	39
Le programme de paiements anticipés.....	40
Les initiatives Agri-risques.....	41
Disposition de report de l'impôt pour les éleveurs.....	41
Les initiatives provinciales de gestion des risques	42
La gestion des risques au-delà des programmes existants	44
Petites entreprises agricoles et celles dont les activités sont diversifiées.....	44
La recherche, la formation et l'innovation comme stratégie de gestion des risques	46
De nouvelles formes de programme pour le futur	47
Conclusion	50
ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS.....	51
ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES	55
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	57

SOMMAIRE

Du 27 février 2020 au 8 juillet 2020, le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes a mené une étude sur les programmes de gestion des risques de l'entreprise (GRE) au Canada.

L'agriculture est un secteur où les risques sont omniprésents. Les événements climatiques extrêmes, les pertes de débouchés en conséquence de conflits commerciaux internationaux, ou encore des crises sanitaires telles que la crise de la COVID-19 sont autant de facteurs qui peuvent générer des pertes importantes pour les entreprises agricoles et agroalimentaires et parfois les conduire à la faillite.

Depuis les années 1950, le Canada s'est doté de programmes de GRE afin de protéger les producteurs agricoles de ces risques. Les témoins entendus par le Comité ont dans leur ensemble souligné l'importance des programmes de GRE dans la gestion de l'entreprise agricole moderne au Canada. Dans le cadre stratégique agricole actuel, le Partenariat canadien pour l'agriculture (PCA), ces programmes sont administrés et financés conjointement par le gouvernement fédéral et ceux des provinces et des territoires qui sont libres de les compléter pour tenir compte de leurs particularités. Les ministres de l'Agriculture des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se réunissent chaque année et ces réunions peuvent donner lieu à des révisions de ces programmes.

Ce rapport présente les principaux programmes de GRE du PCA, discute de leurs limites et présente des recommandations afin de les améliorer. Le Comité recommande notamment de rehausser certains paramètres qui déterminent le niveau des paiements de programmes, tels que le seuil de déclenchement du programme Agri-stabilité ou encore le pourcentage des ventes nettes admissibles au programme Agri-investissement.

Des témoins ont rapporté que certains secteurs ou certaines régions peuvent avoir un accès limité aux programmes de GRE. Mieux intégrer les cultures horticoles au programme Agri-protection, explorer des manières d'étendre le Programme d'assurance des prix du bétail dans l'Ouest au reste du pays ou encore modifier la définition des coûts exceptionnels couverts par le programme Agri-relance font partie des solutions proposées par les témoins et reprises par le Comité dans ses recommandations.

Enfin, le rapport explore des pistes d'amélioration de la gestion des risques au Canada au-delà des programmes actuels. Par exemple, le Comité présente des recommandations portant sur la Disposition de report de l'impôt pour les éleveurs ainsi

que sur la mise en place d'une fiducie statutaire présumée pour le secteur des fruits et légumes. Bien que ces recommandations ne relèvent pas des programmes de GRE sous le PCA, elles sont liées à des risques identifiés par plusieurs intervenants. Le Comité propose également d'améliorer les programmes de GRE afin qu'ils prennent mieux en compte les besoins des petites entreprises agricoles, des exploitations diversifiées, qu'ils soient adaptés aux besoins particuliers de la relève agricole et que les producteurs soient mieux formés à la gestion des risques et aux outils à leur disposition.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

Recommandation 1

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada établisse un groupe de travail technique industrie-gouvernement sur les programmes de gestion des risques de l'entreprise et améliore la transparence envers le public en ce qui concerne les données relatives aux programmes. 16

Recommandation 2

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada améliore immédiatement le programme Agri-stabilité en l'ajustant pour qu'il couvre les pertes en dessous de 85 % de la marge de référence historique, afin de la ramener au niveau antérieur à 2013, et qu'il travaille à apporter des améliorations à long terme au programme afin de le rendre plus efficace, rapide et équitable tout en tenant compte des besoins des différents secteurs en adoptant les mesures suivantes :

- a. **Éliminer la limite de marge de référence;**
- b. **Travailler avec les provinces et les territoires pour relever le seuil de déclenchement des paiements du programme;**
- c. **Supprimer ou augmenter le plafond des paiements;**
- d. **Hausser le montant des avances disponibles afin de permettre le versement de paiements provisoires avant la fin de la saison;**
- e. **Réduire le fardeau administratif pour les agriculteurs en simplifiant le processus de présentation de demande;**
- f. **Adapter le programme pour le rendre plus accessible aux petites entreprises;**
- g. **S'assurer que le programme ne génère pas de profit. 24**

Recommandation 3

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada améliore Agri-investissement pour le rendre plus agile et plus équitable en y apportant les changements suivants:

- a. Augmenter le pourcentage des ventes nettes admissibles;**
- b. Augmenter la contribution de contrepartie du gouvernement;**
- c. Augmenter le solde maximal des comptes..... 29**

Recommandation 4

Le Comité recommande d'améliorer l'accès aux programmes de gestion des risques des entreprises conçus spécifiquement pour des produits ou des régions, tels qu'un programme d'assurance des prix du bétail, qui offre une couverture nationale, avec les mesures suivantes :

- a. Faire du Programme d'assurance des prix du bétail dans l'Ouest un programme permanent de gestion des risques de l'entreprise qui n'a pas à être renouvelé par chaque Cadre stratégique pour l'agriculture;**
- b. Soutenir un programme pilote pour les producteurs de bœuf dans les provinces maritimes, cohérent avec le Programme d'assurance des prix du bétail dans l'Ouest;**
- c. Identifier et combler les lacunes dans l'accès à Agri-protection par secteur ou par région afin d'atténuer l'impact financier des pertes de production.... 34**

Recommandation 5

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada améliore le programme Agri-protection par les mesures suivantes :

- a. Étendre l'assurance de la production aux cultures horticoles et autres qui ne sont pas actuellement couvertes par Agri-protection;**
- b. Travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour moderniser la méthode de tarification des primes d'Agri-protection..... 36**

Recommandation 6

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada examine la définition des coûts exceptionnels couverts par le programme Agri-relance afin que le cadre puisse répondre aux répercussions auxquelles les producteurs sont confrontés lors de situations comme la pandémie de la COVID-19 ou la peste porcine africaine..... 39

Recommandation 7

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada améliore le Programme de paiements anticipés (PPA) afin de mieux gérer les risques associés aux flux de trésorerie dans les entreprises agricoles en adoptant les mesures suivantes :

- a. Augmenter la portion sans intérêt de l'avance;**
- b. Hausser la limite totale des avances de fonds;**
- c. Rendre le PPA admissible pour tous les produits..... 41**

Recommandation 8

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada collabore avec les organisations agricoles pour mener un examen exhaustif de la Disposition de report de l'impôt pour les éleveurs afin que tous les producteurs qui ont besoin d'un report de l'impôt en raison d'une sécheresse ou d'une humidité excessive aient accès au programme, peu importe les contraintes administratives, que les décisions relatives à l'admissibilité au report de l'impôt soient rapides et concordent avec la saison de production, que la technologie de pointe soit utilisée pendant le processus d'évaluation et qu'un processus d'appel soit mis à la disposition des producteurs exclus d'une désignation. 42

Recommandation 9

Le Comité recommande que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux maintiennent leur entente de partage de coûts pour les programmes de gestion des risques de l'entreprise du Partenariat canadien pour l'agriculture : 60 % pour le gouvernement fédéral et 40% pour les gouvernements des provinces et des territoires..... 43

Recommandation 10

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada examine des moyens de faciliter l'accès aux programmes de gestion des risques de l'entreprise à des groupes sous-représentés, comme les jeunes agriculteurs, les femmes, les Autochtones, les minorités visibles et les personnes handicapées. 45

Recommandation 11

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada simplifie ses programmes de gestion des risques de l'entreprise afin de les rendre plus conviviaux, rapides et prévisibles et qu'ils se prêtent mieux à un concours bancaire tout en s'assurant qu'ils répondent aux besoins des agriculteurs ayant des exploitations diversifiées, et pour améliorer et renforcer l'accès aux petites entreprises. 45

Recommandation 12

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada investisse dans la recherche visant à réduire les risques de l'entreprise en agriculture et à promouvoir l'innovation des producteurs agricoles canadiens à titre de composante intégrale des programmes de gestion des risques de l'entreprise..... 46

Recommandation 13

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les provinces et les territoires, promeuve la formation des producteurs sur la gestion des risques et les outils disponibles, y compris les outils de planification agronomique ou de gestion financière, comme les programmes de gestion des risques de l'entreprise et les assurances privées. 47

Recommandation 14

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada appuie les jeunes agriculteurs et les nouveaux entrants en adoptant les mesures suivantes :

- a. Envisager de réduire les primes du programme Agri-protection;**
- b. Éliminer les coûts associés au programme Agri-stabilité;**
- c. Offrir un encadrement pédagogique pour favoriser une meilleure compréhension des programmes de gestion des risques de l'entreprise et des pratiques exemplaires;**
- d. Rendre le programme Agri-investissement plus accessible à la relève agricole. 47**

Recommandation 15

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada mette en œuvre une fiducie statutaire présumée pour offrir une protection financière aux producteurs et aux vendeurs de fruits et légumes si les acheteurs deviennent insolvables ou font faillite. 49



FAIRE FACE À L'IMPRÉVU: RENFORCER LES PROGRAMMES DE GESTION DES RISQUES DES ENTREPRISES AGRICOLES ET AGROALIMENTAIRES

INTRODUCTION

La nature cyclique de l'agriculture et le travail avec le vivant végétal et animal rendent les entreprises du secteur agricole et agroalimentaire vulnérables à de nombreux risques imprévisibles et potentiellement dévastateurs. Les producteurs peuvent connaître des pertes importantes à cause des sécheresses, des variations du rendement ou des maladies affectant les animaux. Les fluctuations des marchés, les conflits commerciaux ou les problèmes dans la chaîne d'approvisionnement sont d'autres facteurs qui peuvent menacer la rentabilité des entreprises de ce secteur.

Reconnaissant la situation particulière de l'agriculture, des programmes de gestion des risques de l'entreprise (GRE) ont été mis en place au Canada dès les années 1950 afin d'atténuer ces risques et de stabiliser les revenus. Considérant le rôle central de la GRE dans l'organisation de l'entreprise agricole et agroalimentaire moderne, le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes (le Comité) a voulu mener un examen approfondi des programmes de GRE actuels au Canada¹.

Le Comité a tenu sept réunions publiques entre le 27 février 2020 et le 8 juillet 2020, au cours desquelles il a entendu des témoignages et reçu des mémoires des représentants du gouvernement de même que des organisations de producteurs agricoles.

La pandémie de la COVID-19 a entraîné un ajournement de la Chambre des communes à partir du 13 mars 2020, interrompant temporairement les travaux du Comité². Le Comité a toutefois été autorisé à se réunir de nouveau pour entendre des témoignages au sujet de la réponse canadienne à la pandémie de la COVID-19 en vertu d'une motion de la Chambre des communes du 29 avril 2020³. Lors de ces huit réunions, tenues entre le

1 Chambre des communes, Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire (AGRI), *Procès-verbal*, 1^{re} session, 43^e législature, 25 février 2020.

2 Chambre des communes, *Journaux*, 1^{re} session, 43^e législature, 13 mars 2020.

3 Chambre des communes, *Journaux*, 1^{re} session, 43^e législature, 29 avril 2020.



5 mai 2020 et le 5 juin 2020, les intervenants que le Comité a entendus ont aussi fait part de leurs observations sur les programmes de GRE dans le contexte de crise particulier qui entoure la pandémie de la COVID-19, ainsi que sur les changements apportés à ces programmes durant cette période. Ce rapport reflète également l'apport des témoins lors de ces réunions.

Les membres du Comité remercient sincèrement tous ceux qui ont témoigné devant eux et sont heureux de présenter les résultats de leur étude ainsi que des recommandations fondées sur les témoignages recueillis.

LES RISQUES DANS LE SECTEUR AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE

Toutes les entreprises font face à des risques qui peuvent menacer leur rentabilité ou créer des problèmes de liquidité. Les entreprises du secteur agricole et agroalimentaire se distinguent toutefois par la grande diversité de risques auxquelles elles font face et du contrôle limité dont elles disposent pour les prévenir ou les atténuer. Lors de son témoignage devant le Comité, Bernie McClean, président de la Canadian Canola Growers Association a donné un aperçu des risques qui peuvent toucher les producteurs de canola :

Compte tenu des nombreux facteurs et risques qui peuvent avoir une incidence sur la rentabilité de mon exploitation, je ne peux pas tout prévoir. Rien que l'année dernière, ma ferme et beaucoup d'autres exploitations agricoles ont été touchées par une saison de récolte extrêmement pluvieuse, des interruptions du service ferroviaire et des problèmes d'accès aux marchés, non seulement pour le canola, mais aussi pour le blé dur, l'orge et les légumineuses⁴.

Les risques portant sur la production

Un certain nombre de risques peuvent entraîner une diminution de la production des entreprises agricoles et agroalimentaires. Les risques environnementaux, comme ceux liées au climat ou aux conditions météorologiques, les maladies animales et le manque de main-d'œuvre en constituent les principaux exemples.

Les risques naturels tels que les aléas climatiques ou les maladies animales représentent une menace majeure pour les producteurs agricoles. Lors de son témoignage, Chris van den Heuvel, deuxième vice-président de la Fédération canadienne de l'agriculture a rappelé qu'en 2019 « les récoltes ont été affectées partout au Canada pour toutes sortes

4 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 19 juin 2020, 1405 (Bernie McClean, président, Canadian Canola Growers Association).

de raisons, allant des inondations aux ouragans, en passant par les pluies abondantes et les chutes de neige hâtives⁵ ». Par exemple, Andrew Bishop, propriétaire de la Noggins Corner Farm II Ltd a expliqué qu'en 2019 « l'ouragan Dorian a fait tomber de 30 % à 40 % des fruits de nos arbres en laissant en piteux état ceux qui y sont restés accrochés⁶ ». Les représentants d'Agriculture et Agroalimentaire Canada ont indiqué que la fréquence de ces événements climatiques extrême serait probablement amenée à augmenter en conséquence des changements climatiques⁷.

Les maladies animales peuvent également avoir des conséquences destructrices chez les éleveurs. Les représentants du secteur du porc ont fait part au Comité de leurs inquiétudes face à la possibilité d'une éclosion de peste porcine au Canada⁸. Cette maladie, qui n'a jusque-là jamais été détectée au Canada, est très mortelle et contagieuse pour les porcs et pourrait entraîner une perte importante du cheptel canadien en plus de menacer les exportations canadiennes⁹.

La pénurie de main-d'œuvre représente un autre défi pour les entreprises du secteur. Pour Carla Ventin, première vice-présidente des relations gouvernementales, Produits alimentaires et de consommation du Canada, il y avait déjà 10 000 postes vacants dans le secteur canadien de la fabrication des aliments et des boissons avant la pandémie de la COVID-19¹⁰. Selon le Conseil canadien des ressources humaines en agriculture, près de 10 % des emplois dans le secteur ne sont pas pourvus ce qui « se traduit par des pertes de revenus découlant des ventes atteignant annuellement près de 3 milliards de dollars pour les entreprises du secteur alimentaire seulement¹¹ ».

5 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 10 mars 2020, 1530 (Chris van den Heuvel, deuxième vice-président, Fédération canadienne de l'agriculture).

6 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 8 mai 2020, 1430 (Andrew Bishop, propriétaire, Noggins Corner Farm II Ltd).

7 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 27 février 2020, 1640 (Paul Samson, sous-ministre adjoint, Direction générale des programmes, Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire).

8 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 19 juin 2020, 1425 (Rick Bergmann, président du conseil d'administration, Conseil canadien du porc).

9 Gouvernement du Canada, [Peste porcine africaine](#).

10 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 15 mai 2020, 1540 (Carla Ventin, première vice-présidente, Relations gouvernementales, Produits alimentaires et de consommation du Canada).

11 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 27 mai 2020, 1610 (Portia MacDonald-Dewhirst, directrice générale, Conseil canadien pour les ressources humaines en agriculture).



Les risques portant sur la demande

Les entreprises agricoles et agroalimentaires peuvent également perdre des revenus lorsqu'elles ne trouvent plus de débouchés pour leurs produits. Dans de nombreux cas, les agriculteurs ont un contrôle limité sur ces événements. Par exemple, Rick Bergmann, président du conseil d'administration du Conseil canadien du porc a expliqué au Comité que les prix du porc se sont effondrés de près de 40 % en 2018 à cause de la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine et des interventions américaines pour soutenir les producteurs de ce pays, ce qui a entraîné « des pertes de plus de 40 \$ par porc dans certaines régions » au Canada¹².

Le secteur agricole et agroalimentaire canadien étant tourné vers les exportations, il est aussi vulnérable aux problèmes d'accès au marché. Les représentants de la Fédération canadienne de l'agriculture ont rappelé que les producteurs canadiens font encore face à des problèmes d'accès au marché pour le soya et le canola en Chine, pour les légumineuses en Inde et pour le blé dur en Italie¹³. Claire Citeau, directrice générale de l'Alliance canadienne du commerce agroalimentaire a expliqué que les barrières non tarifaires sont en croissance à l'échelle internationale tout en soulignant les efforts menés par le gouvernement du Canada afin de maintenir l'ouverture du commerce agroalimentaire¹⁴.

La crise liée à la pandémie de la COVID-19 : une crise de la production et de la demande

La pandémie de la COVID-19 a entraîné une crise inédite pour le secteur qui se caractérise à la fois par des perturbations de l'offre et de la demande pour les produits agricoles et agroalimentaires.

Du côté de la demande, si la pandémie a accru la consommation de certains produits comme ceux de l'agriculture locale¹⁵, certains secteurs ont vu leurs débouchés se fermer. Des témoins rapportaient en mai 2020 que la demande de pommes de terre s'était

12 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 19 juin 2020, 1420 (Rick Bergmann).

13 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 10 mars 2020, 1530 (Chris van den Heuvel).

14 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 8 mai 2020, 1410 (Claire Citeau, directrice générale, Alliance canadienne du commerce agroalimentaire).

15 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 5 juin 2020, 1530 (Ted Hutten, propriétaire, Hutten Family Farm).

effondrée, les usines de production de frites annulant leurs contrats à cause de la fermeture des restaurants¹⁶. De même, un effondrement des prix a également été rapporté dans le secteur des grains par les témoins en juin 2020 et a fortement touché les producteurs de maïs :

Nous sommes maintenant en crise. Les prix de toutes nos denrées sont inférieurs à ce que nous avons dépensé pour les cultiver. La situation est particulièrement mauvaise pour le maïs. Selon les experts, la reprise sera lente. Peu importe que l'économie rouvre et que la situation revienne à la normale, il faut du temps pour que les marchés des denrées se relèvent. L'histoire nous apprend que les prix chutent rapidement et ne se redressent que lentement.

[Markus Haerle](#), président, Grain Farmers of Ontario

Du côté de l'offre, les usines de transformation de la viande ont dû fonctionner à capacité réduite, une « réduction spectaculaire de la capacité de transformation du bœuf » a eu lieu au Canada et aux États-Unis et l'ensemble de la chaîne de production a été affectée¹⁷. Alors que certaines usines de transformation ont dû momentanément fermer, les éleveurs de porc et de bœuf ont été contraints de conserver leurs animaux plus longtemps et d'en assumer les coûts¹⁸ voire à procéder à des euthanasies¹⁹.

LE CADRE STRATÉGIQUE AGRICOLE

Pour faire face à ces risques, différents programmes de GRE ont été mis en place au Canada. Puisque l'agriculture relève d'une compétence partagée, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux (FPT) de l'agriculture se réunissent chaque année et discutent de questions d'intérêt commun, notamment de commerce, de main-d'œuvre, de gestion des risques et de réglementation²⁰. À cette occasion, ils peuvent négocier et mettre en place des programmes de gestion des risques. Il existe également des programmes administrés ou financés entièrement par le gouvernement fédéral ou par les

16 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 15 mai 2020, 1420 (Kevin Maclsaac, directeur général, United Potato Growers of Canada).

17 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 12 mai 2020, 1835 (Janice Tranberg, présidente-directrice générale, Association nationale des engraisseurs de bovins).

18 *Ibid.*, 1810 (Rick Bergmann).

19 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 19 juin 2020, 1420 (Rick Bergmann).

20 Agriculture et Agroalimentaire Canada, [Les ministres de l'Agriculture du Canada apportent des améliorations aux programmes de gestion des risques de l'entreprise et collaborent à d'autres priorités](#), communiqué, 17 décembre 2019.



gouvernements des provinces et des territoires, ces derniers étant libre de mettre en place des programmes adaptées à leurs particularités.

Le cadre stratégique agricole et le Partenariat canadien pour l'agriculture

Le Canada s'est doté très tôt de programmes qui visent à protéger le secteur de ses risques. Selon les fonctionnaires d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, des programmes d'assurance-récolte étaient en place dès les années 1950²¹. Mathieu Lipari, gestionnaire de programme à Gestion agricole du Canada a expliqué que la crise qui a touché les agriculteurs dans les années 1980 a amené le gouvernement à changer son approche de la GRE afin d'éviter une future crise similaire²². À cette époque, les programmes se caractérisaient par « une série de programmes propres aux régions et aux produits » et par des « programmes ponctuels qui répondaient à des besoins particuliers, mais [qui] n'offraient pas de solutions à long terme²³ ».

Les gouvernements FPT ont établi depuis 2003 des accords quinquennaux qui encadrent les politiques agricoles et les programmes de soutien au secteur agricole et agroalimentaire canadien. Dès lors, les cadres stratégiques suivants se sont succédé :

- 1) Cadre stratégique pour l'agriculture (2003-2008);
- 2) Cultivons l'avenir (2008-2013);
- 3) Cultivons l'avenir 2 (2013-2018);
- 4) Partenariat canadien pour l'agriculture (2018-2023).

L'accord-cadre actuel, le Partenariat canadien pour l'agriculture (PCA), a été lancé le 1^{er} avril 2018 et couvre les programmes de GRE Agri-stabilité, Agri-investissement et Agri-protection et le cadre Agri-relance. Ces programmes sont financés conjointement par le gouvernement fédéral à hauteur de 60 % et par les gouvernements provinciaux et territoriaux à hauteur de 40 %. Le chapitre suivant de ce rapport est consacré à chacun de ces quatre programmes. Dans son Rapport sur les résultats ministériels 2018-2019,

21 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 27 février 2020, 1635 (Paul Samson).

22 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 10 mars 2020, 1540 (Mathieu Lipari, gestionnaire de programme, Gestion agricole du Canada).

23 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 27 février 2020, 1635 (Paul Samson).

Agriculture et Agroalimentaire Canada estime que les programmes de GRE représentent une aide annuelle d'environ 1,5 milliard de dollars pour les producteurs²⁴.

Le PCA fixe les règles générales d'administration de l'ensemble des programmes de GRE. En outre, le PCA stipule que les programmes Agri-stabilité et Agri-investissement peuvent être modifiés avec l'accord des deux tiers des provinces représentant 50 ou 67 % de la participation du programme selon le niveau d'incidence financière²⁵. Le PCA prévoit que les ministres de l'Agriculture FTP doivent se réunir annuellement pour discuter de l'exécution de l'Accord. Ils sont appuyés dans leurs décisions par le Comité consultatif national sur les programmes (CCNP). Marc Brock, coprésident du CCNP, a expliqué que ce Comité est « composé de deux personnes de chaque province et territoire qui se réunissent deux fois par an pour discuter d'enjeux relatifs aux programmes de gestion des risques de l'entreprise²⁶ » et dont l'objectif est de fournir des conseils et des orientations sur les rôles et les responsabilités des producteurs et des gouvernements dans la gestion des risques²⁷.

En plus de la CCNP, les représentants de la Fédération canadienne de l'agriculture et de la Canadian Canola Growers Association ont soutenu la création d'un groupe de travail technique industrie-gouvernement dont le mandat serait d'analyser les répercussions des programmes de GRE²⁸. Ce groupe réunirait des groupes de producteurs, se réunirait fréquemment et participerait activement à la production de données afin d'« évaluer adéquatement les changements proposés au programme ou y participer²⁹ ».

24 Agriculture et Agroalimentaire Canada, [Rapport sur les résultats ministériels 2018-2019](#).

25 Gouvernement du Canada, [Partenariat canadien pour l'agriculture : accord-cadre fédéral-provincial-territorial sur une politique agricole, agroalimentaire et des produits agro-industriels](#).

26 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 12 juin 2020, 1410 (Mark Brock, coprésident, Programme du comité consultatif national, Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire).

27 Gouvernement du Canada, « [Recherchés : nouveaux membres pour le Comité consultatif national sur les programmes](#) », *Bulletin Agri-info*, 28 juillet 2017.

28 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 19 juin 2020, 1410 (Bernie McClean).

29 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 10 mars 2020, 1535 (Chris van den Heuvel).



Recommandation 1

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada établisse un groupe de travail technique industrie-gouvernement sur les programmes de gestion des risques de l'entreprise et améliore la transparence envers le public en ce qui concerne les données relatives aux programmes.

LES PROGRAMMES DE GESTION DES RISQUES DU PARTENARIAT CANADIEN POUR L'AGRICULTURE ET LEURS LIMITES

Cette section présente et discute des limites des programmes de GRE à coût partagé du PCA qui sont financés conjointement par le gouvernement fédéral à hauteur de 60 % et par les gouvernements provinciaux et territoriaux à hauteur de 40 % ainsi que du cadre Agri-relance.

Agri-stabilité

Agri-stabilité est l'un des principaux programmes du PCA. Il vise la stabilisation des revenus des entreprises du secteur. Pour Chris van den Heuvel, ce programme représente un pilier du système gestion des risques de l'entreprise au Canada³⁰.

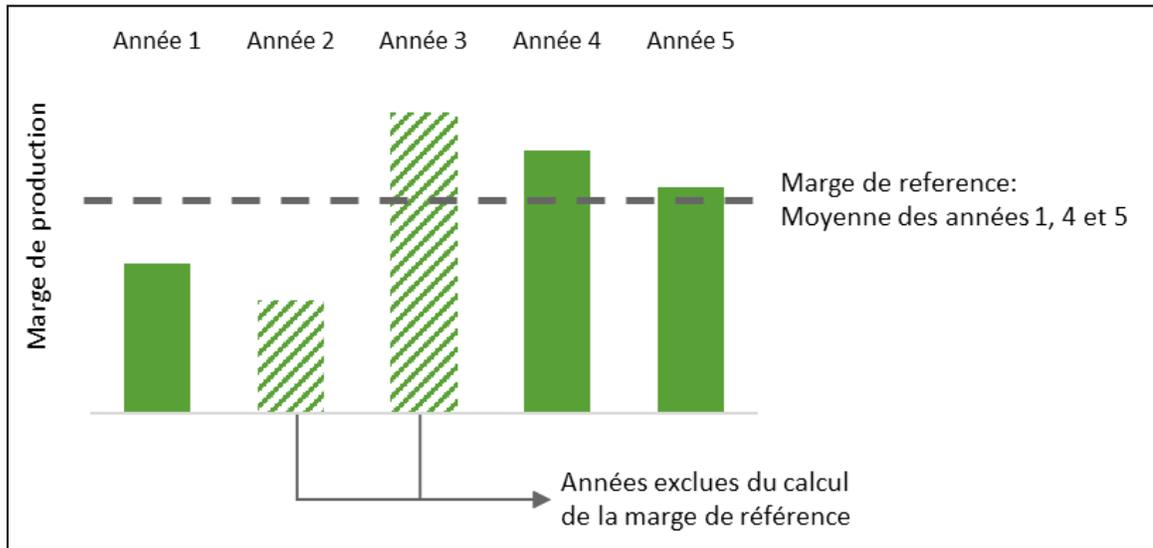
Fonctionnement et participation

Créé en 2008, Agri-stabilité succède au Programme d'aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole (1998-1999), au Programme canadien du revenu agricole (2000-2002) et au Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (2003-2008).

Ce programme est fondé sur une marge de référence déterminée pour chaque participant en fonction de la moyenne des résultats financiers des cinq dernières années, en excluant la pire et la meilleure année. Cette moyenne est appelée moyenne olympique. Cette marge est réévaluée chaque année en fonction des nouveaux résultats financiers de l'entreprise. La Figure 1 présente un exemple de calcul de la marge de référence.

30 *ibid.*, 1530 (Chris van den Heuvel).

Figure 1 — Exemple de calcul de la marge de référence du programme Agri-stabilité



Source : Créé par le Comité à partir de Saskatchewan Crop Insurance Corporation, [AgriStability Program Handbook](#).

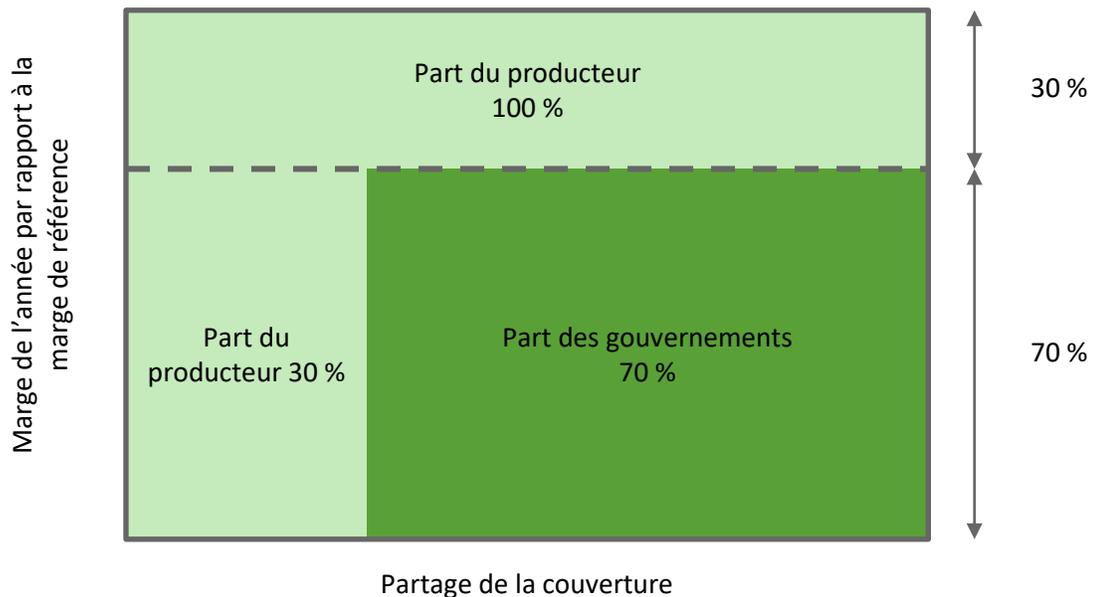
Le programme prévoit toutefois une limite à la marge de référence. La marge de référence ne peut ainsi pas dépasser la moyenne des dépenses admissibles enregistrées au cours des trois années utilisées pour calculer la marge de référence. Depuis 2018 toutefois, la limite de marge de référence ne peut pas réduire la marge de référence de plus de 30 %³¹.

Des paiements sont versés dès que la marge de production du participant est inférieure à 70 % de sa marge de référence. Le producteur reçoit 0,70 \$ pour chaque dollar sous le seuil, jusqu'à concurrence de 3 millions de dollars par année. Le paiement gouvernemental provient à 60 % du gouvernement du Canada et à 40 % du gouvernement de la province ou du territoire du participant. La Figure 2 illustre le partage de la couverture du programme entre le participant et les gouvernements.

31 [Gouvernement du Canada, Programme Agri-stabilité 2020 - Guide d'information des nouveaux participants et des participants réinscrits.](#)



Figure 2 — Partage de la couverture du programme Agri-stabilité



Source : Créé par le Comité à partir de La financière agricole du Québec, [Résumé de programme : Agri-stabilité](#).

Suite à l'arrivée de la pandémie de la COVID-19, le Gouvernement du Canada a apporté certains changements au programme, notamment en reportant la date limite d'inscription au 3 juillet 2020 pour l'année 2019-2020 du programme. De plus, les participants ont eu la possibilité d'obtenir une avance de 75 % du montant auquel ils ont droit à titre de paiement provisoire, comparativement à 50 % auparavant³².

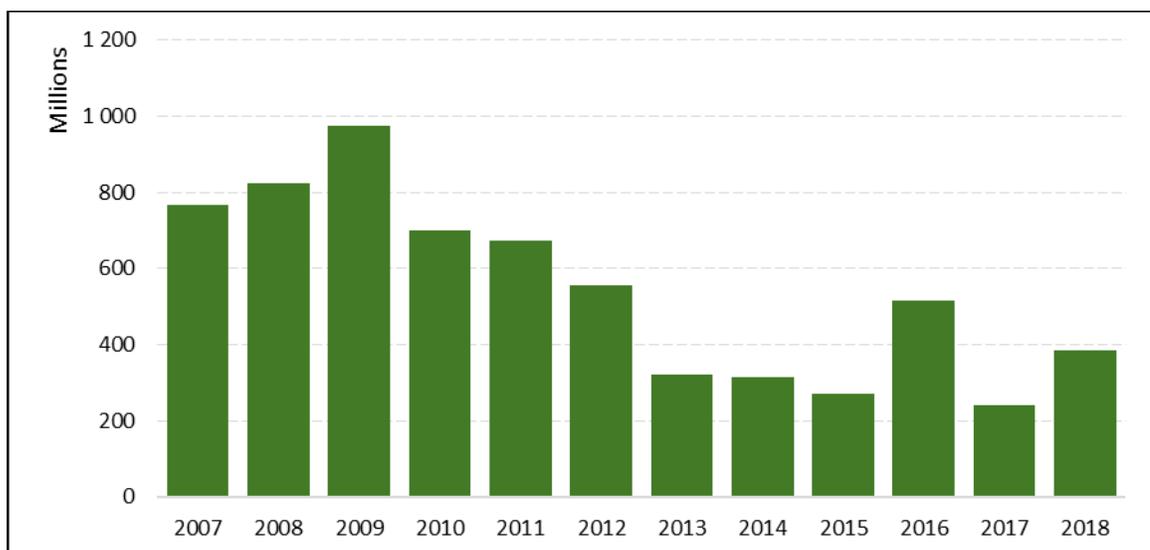
Puisque le programme Agri-stabilité vient compenser des baisses de marge ponctuelles des participants, les dépenses du programme sont variables d'une année sur l'autre. Paul Samson, sous-ministre adjoint, direction générale des programmes du Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a expliqué qu'Agri-stabilité est un « programme législatif qui permet de faire fluctuer le niveau de financement en fonction de la demande et des besoins³³ ». Francesco Del Bianco, directeur général à la direction générale des programmes de gestion des risques de l'entreprise du Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a expliqué que le programme « repose sur la

32 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 12 mai 2020, 1705 (L'hon. Marie-Claude Bibeau, C.P., députée, ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire).

33 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 27 février 2020, 1705 (Paul Samson).

demande, alors les montants versés chaque année varient en fonction de l'état du secteur », ce qui explique par exemple, que les dépenses du programme sont passées de 503 millions de dollars en 2016 à 219 millions de dollars en 2017³⁴. La Figure 3 rapporte la variation des paiements d'Agri-stabilité au cours des années. Francesco Del Bianco a ajouté que la participation en 2016, s'élevant à 31 % des producteurs qui étaient admissibles au programme Agri-stabilité, représentait environ 56 % des revenus du marché³⁵.

Figure 3 — Montant total des paiements Agri-stabilité pour les années de programmes 2007-2018



Source : Créé par le Comité à partir de données du programme Agri-stabilité et calculs d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

Limites du programme

Les témoins ont rapporté au Comité un certain nombre de lacunes qui limitent la capacité du programme à agir comme outil de stabilisation des revenus.

34 *Ibid.*, 1645 (Francesco Del Bianco, directeur général, Direction générale des programmes de gestion des risques de l'entreprise, Direction générale des programmes, Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire).

35 *Ibid.*



Seuils de déclenchement des paiements du programme

Le seuil de déclenchement des paiements du programme Agri-stabilité était au cœur des demandes des intervenants que le Comité a entendues. Les témoins ont martelé qu'une baisse de 70 % de la marge de référence est trop restrictive pour permettre un redressement de l'entreprise avec les fonds attribués. Selon Martin Caron, premier vice-président de l'Union des producteurs agricoles, ce seuil détourne Agri-stabilité de son objectif initial d'être un programme de stabilisation des revenus pour en faire un programme de gestion de catastrophes³⁶. Selon plusieurs témoins, de nombreuses situations très problématiques ne permettent pas de déclencher un paiement. Lors de leur témoignage, les représentants de l'Agriculture Producers Association of Saskatchewan (APAS) ont rapporté avoir mené des estimations sur les paiements d'Agri-stabilité en 2019 pour les producteurs de canola qui ont fait face à des baisses de prix cette année-là :

En 2019, l'Agricultural Producers Association of Saskatchewan s'est inquiétée des répercussions des perturbations des échanges commerciaux sur les prix du canola. Nous avons fait une analyse pour savoir si cette forte diminution des prix déclencherait des paiements du programme Agri-stabilité. Nous avons constaté que la baisse de 35 % de la moyenne historique du prix du boisseau, qui passait de 11 \$ à 7,19 \$, ne déclencherait pas de paiements du programme Agri-stabilité³⁷.

Les représentants du secteur des grains ont indiqué que ce seuil de 70 % était également inadéquat pour le secteur des grains qui a vu ses marges de production diminuer sur plusieurs années de suite :

Étant donné le mode de calcul utilisé pour la valeur de la couverture, nous devons toujours nous en remettre aux moyennes des années précédentes, lesquelles perdent du terrain depuis un certain temps. La diminution des moyennes fait baisser le montant de ma protection, de telle sorte que le seuil de 70 % me dirige tout droit vers le désastre. Compte tenu notamment des moyennes plus basses des dernières années, on a l'impression que le programme vise moins la stabilité et davantage l'indemnisation à un taux de 70 % à la suite d'une catastrophe. C'est exactement pour cette raison que des changements doivent être apportés à ce programme³⁸.

36 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 10 mars 2020, 1650 (Martin Caron, premier vice-président, Union des producteurs agricoles).

37 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 12 juin 2020, 1515 (Todd Lewis, président, Agriculture Producers Association of Saskatchewan).

38 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 17 juin 2020, 1710 (Andre Harpe, directeur, Producteurs de grains du Canada).

Afin de remédier à ces problèmes, des témoins de tous les secteurs ont appelé à rehausser le seuil de la marge de référence qui déclenche un paiement avec le programme Agri-stabilité. Richard Horne, directeur exécutif des Beef Farmers of Ontario a par exemple expliqué que les « les avantages [du programme] pour les producteurs seraient nettement supérieurs si le seuil de déclenchement était ramené à 85 %³⁹ ».

Ce seuil de 85 % a été suggéré à de nombreuses reprises. Ce taux correspond au niveau auquel le seuil était fixé jusqu'en 2013. Marc Brock a indiqué que le retour à ce niveau aurait l'avantage d'obtenir rapidement l'adhésion des agriculteurs qui savent que le programme « fonctionne si la marge est fixée à 85 %⁴⁰ ». En réponse aux conséquences de la pandémie de la COVID-19 qui a particulièrement touché le secteur horticole, Brian Gilroy, président du Conseil canadien de l'horticulture a suggéré de rehausser ce seuil à 90 % temporairement pour l'année 2020 afin d'aider ce secteur à absorber les pertes exceptionnelles générées par cette crise⁴¹.

Limite de la marge de référence

La suppression de la limite de la marge de référence fait aussi partie des demandes récurrentes que le Comité a entendues lors de cette étude. Cette limite prévoit que la marge de référence d'un participant à l'égard d'une année de programme ne doit pas dépasser la moyenne des dépenses admissibles des trois années qui ont servi à calculer la marge de référence⁴². Steve Funk, directeur, Ressources de gestion des risques agricoles à MNP a expliqué le fonctionnement de cette disposition et la manière dont celle-ci pénalise les secteurs où les dépenses admissibles sont plus faibles :

La limite de marge de référence s'applique aux producteurs ou aux secteurs dont les dépenses admissibles sont faibles par rapport au revenu admissible dans le cadre du programme Agri-stabilité. En théorie, il s'agit de producteurs qui ont une structure de coûts peu élevés. Si les dépenses admissibles s'établissent en moyenne en deçà de 50 % du revenu admissible, la limite sera appliquée et la marge de référence, ou le degré de

39 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 8 juillet 2020, 1535 (Richard Horne, directeur exécutif, Beef Farmers of Ontario).

40 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 12 juin 2020, 1455 (Mark Brock).

41 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 15 mai 2020, 1405 (Brian Gilroy, président, Conseil canadien de l'horticulture).

42 Gouvernement du Canada, [Agri-stabilité : Partenariat canadien pour l'agriculture - Lignes directrices du programme](#).



soutien, dans le cadre du programme Agri-stabilité sera automatiquement et arbitrairement réduite⁴³.

Ainsi, cette mesure réduit l'efficacité du programme pour les secteurs « qui ont des structures à faible coût, comme les éleveurs-naisseur, qui produisent habituellement leur propre fourrage et qui ont peu de dépenses salariales admissibles⁴⁴ ».

Lors de l'entrée en vigueur du PCA en 2018, ce problème a été atténué par la mise en place d'un seuil de la limite de la marge de référence qui empêche cette dernière d'être abaissée de plus de 30 % par la limite de la marge de référence. Steve Funk a confirmé que cette mesure était un pas dans la bonne direction mais qu'elle ne venait pas complètement corriger le problème puisque selon ses estimations, certains producteurs pourraient devoir subir des pertes de plus de 51 % avant de recevoir un paiement⁴⁵.

Plafonnement des paiements

Les paiements pouvant être reçus en vertu du programme Agri-stabilité sont plafonnés à 3 millions de dollars par participant⁴⁶. Selon Stuart Person, premier vice-président, Agriculture à MNP, la taille des exploitations a beaucoup augmenté et ce plafond « ne reflète pas la réalité à laquelle font face les exploitations agricoles modernes et expose injustement ces exploitations à un risque supplémentaire en raison d'un seuil arbitraire⁴⁷ ». Les représentants de plusieurs secteurs ont signalé que ce plafond est insuffisant pour atténuer les pertes de leurs membres. Pour Brady Stadnicki, gestionnaire, Politiques et programmes à la Canadian Cattlemen's Association, ce montant est insuffisant pour les grands engraisseurs de bovins qui comptent plus de 20,000 têtes⁴⁸. De même, Ryan Koeslag, vice-président exécutif et directeur général de l'Association des champignonnistes du Canada a indiqué que « si une exploitation champignonnière doit subir des pertes de l'ordre de 30 % pour obtenir un paiement et

43 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 23 juin 2020, 1110 (Steve Funk, directeur, Ressources de gestion des risques agricoles, MNP S.E.N.C.R.L., s.r.l.).

44 *Ibid.*, 1210 (Charlie Christie, coprésident, Comité des politiques et réglementations agricoles nationales, Canadian Cattlemen's Association).

45 *Ibid.*, 1110 (Steve Funk).

46 Gouvernement du Canada, *Agri-stabilité : Partenariat canadien pour l'agriculture - Lignes directrices du programme*.

47 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 23 juin 2020, 1105 (Stuart Person, premier vice-président, Agriculture, MNP S.E.N.C.R.L., s.r.l.).

48 *Ibid.*, 1250 (Brady Stadnicki, gestionnaire, Politiques et programmes, Canadian Cattlemen's Association).

que ce paiement est plafonné à 3 millions de dollars, ce n'est pas ce programme qui va lui éviter la faillite⁴⁹ ».

Afin de remédier à cette situation, plusieurs organisations ont proposé de relever ce plafond. Les représentants de l'Alliance canadienne de l'horticulture ornementale ont par exemple suggéré un plafond de 5 millions de dollars⁵⁰. Pour les représentants de la Canadian Cattlemen's Association⁵¹ et de l'Association des producteurs maraîchers du Québec⁵², ce plafond devrait être complètement supprimé.

Fardeau administratif

Agri-stabilité est un programme trop complexe selon plusieurs témoins, les coûts d'administration sont élevés⁵³, ces coûts peuvent être difficiles à estimer et nécessiter d'avoir recours à un comptable⁵⁴. Selon Candace Roberts, gestionnaire à Catalyst LLP certains producteurs ne prennent pas la peine de faire une demande au programme Agri-stabilité à cause de la paperasse nécessaire. Cela s'ajoute au délai important entre le moment où la demande est faite et les fonds sont reçus. Selon elle, il y a « un tel décalage entre le moment où frappe la catastrophe et celui où ils reçoivent un éventuel paiement, que ce n'est pas du tout efficace pour les producteurs⁵⁵ ».

Afin de réduire le fardeau administratif, Jenneth Johanson, présidente de la Prairie Oat Growers Association a suggéré de simplifier son calcul de façon à « harmoniser la marge de référence avec les méthodes de déclaration d'impôts des producteurs et utiliser le profit net tel qu'établi par les impôts avec les mêmes dépenses admissibles incluses⁵⁶ ». Candace Roberts a complété cette observation :

49 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 27 mai 2020, 1600 (Ryan Koeslag, vice-président exécutif et directeur général, Association des champignonnistes du Canada).

50 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 19 juin 2020, 1510 (Andy Kuyvenhoven, ancien président, Alliance canadienne de l'horticulture ornementale).

51 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 23 juin 2020, 1210 (Charlie Christie).

52 *Ibid.*, 1225 (Jocelyn St-Denis, directeur général, Association des producteurs maraîchers du Québec).

53 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 19 juin 2020, 1535 (Andy Kuyvenhoven).

54 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 17 juin 2020, 1710 (Andre Harpe).

55 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 10 mars 2020, 1555 (Candace Roberts, gestionnaire, Catalyst LLP).

56 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 19 juin 2020, 1515 (Jenneth Johanson, présidente, Prairie Oat Growers Association).



Tout d'abord, il y a des tonnes de paperasse. Nous devons l'aligner sur l'impôt sur le revenu...mieux l'harmoniser avec l'impôt. De même, nous devons simplifier les calculs. Il faut des formulaires où les calculs sont instantanés pour les producteurs, qui n'auraient pas à attendre, parfois des mois, qu'ils soient vérifiés⁵⁷.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada améliore immédiatement le programme Agri-stabilité en l'ajustant pour qu'il couvre les pertes en dessous de 85 % de la marge de référence historique, afin de la ramener au niveau antérieur à 2013, et qu'il travaille à apporter des améliorations à long terme au programme afin de le rendre plus efficace, rapide et équitable tout en tenant compte des besoins des différents secteurs en adoptant les mesures suivantes :

- a. **Éliminer la limite de marge de référence;**
- b. **Travailler avec les provinces et les territoires pour relever le seuil de déclenchement des paiements du programme;**
- c. **Supprimer ou augmenter le plafond des paiements;**
- d. **Hausser le montant des avances disponibles afin de permettre le versement de paiements provisoires avant la fin de la saison;**
- e. **Réduire le fardeau administratif pour les agriculteurs en simplifiant le processus de présentation de demande;**
- f. **Adapter le programme pour le rendre plus accessible aux petites entreprises;**
- g. **S'assurer que le programme ne génère pas de profit.**

Agri-investissement

Fonctionnement

Agri-investissement est un programme de GRE aux termes du PCA. Son principal objectif consiste à aider les producteurs à gérer de petites baisses de revenu et à faire des investissements pour améliorer le revenu du marché. Ce programme, qui a été créé

57 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 10 mars 2020, 1600 (Candace Roberts).

en 2008, poursuit le même but que le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN), qui a été offert de 1990 à 2002, et il est conçu de la même façon.

Chaque année, les producteurs peuvent déposer la totalité ou une partie de leurs ventes nettes ajustées (VNA) dans un compte Agri-investissement et recevoir une contribution de contrepartie du gouvernement équivalant à 1 % des VNA déposées. Les VNA sont les ventes brutes, desquelles sont soustraits les achats de produits admissibles. Le montant minimal des VNA devant être déposé pour être admissible à une contribution gouvernementale de contrepartie est 250 \$ et le montant maximal, 1 million de dollars⁵⁸. En 2018, le montant maximal des VNA est passé de 1,5 million à 1 million de dollars et le montant maximal des contributions gouvernementales de contrepartie de 15 000 \$ à 10 000 \$⁵⁹.

Le solde maximal du compte Agri-investissement correspond à 400 % des VNA moyennes pour l'année courante et les deux années de programme précédentes. Les produits sous gestion de l'offre ne sont pas admissibles au titre du programme Agri-investissement. Cependant, des calculs peuvent être faits pour déterminer les VNA de ceux qui possèdent une exploitation mixte ayant des ventes ou des achats de produits soumis ou non à la gestion de l'offre⁶⁰. Des intérêts sont versés aux détenteurs de comptes. Les producteurs peuvent retirer des fonds de leur compte Agri-investissement quand bon leur semble. Les comptes Agri-investissement des participants sont détenus par des institutions financières participantes partout au pays⁶¹. Le programme Agri-investissement est mis en œuvre par le gouvernement fédéral dans toutes les provinces, sauf au Québec; dans cette province, il est mis en œuvre par La Financière agricole⁶².

Le programme Agri-investissement n'a pas été modifié en réponse à la pandémie de la COVID-19. Toutefois, la ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, l'honorable Marie-Claude Bibeau, a incité les producteurs à utiliser les outils de GRE, comme Agri-investissement, pour atténuer les répercussions de la pandémie de la COVID-19.

58 Agriculture et Agroalimentaire Canada, [Comment calcule-t-on mon dépôt Agri-investissement?](#).

59 Agriculture et Agroalimentaire Canada, [Nouveautés concernant Agri-investissement](#).

60 Agriculture et Agroalimentaire Canada, [Comment calcule-t-on mon dépôt Agri-investissement?](#).

61 Agriculture et Agroalimentaire Canada, [Agri-investissement – Manuel du programme](#).

62 Agriculture et Agroalimentaire Canada, [Agri-investissement – Étape 1. Ce qu'offre ce programme](#).



Elle a souligné que les producteurs agricoles canadiens ont près de 2,3 milliards de dollars dans leurs comptes Agri-Investissement⁶³.

Le comité a entendu plusieurs témoins rapporter que les montants de ces soldes ne sont pas forcément disponibles dans les comptes des producteurs les plus touchés par les conséquences de la pandémie de la COVID-19 ou ont déjà été utilisés par ces producteurs. Le président de l'Union des producteurs agricoles, Marcel Groleau, a insisté sur le fait que les producteurs de porcs du Québec avaient des réserves limitées dans leurs comptes Agri-investissement alors qu'ils étaient particulièrement touchés par les conséquences de la crise sanitaire⁶⁴. La présidente-directrice générale de l'Association nationale des engraisseurs de bovins, Janice Tranberg, a mentionné que puisque 85 % des activités de transformation de la viande bovine étaient menacées en mai 2020, il était fort probable que les producteurs de bœuf avaient déjà retiré les fonds qu'ils pouvaient de leurs comptes Agri-investissement⁶⁵.

Limites et recommandations

Le Comité a appris qu'Agri-investissement est un programme auquel les producteurs ont beaucoup recours, car il est facile à comprendre et il est simple d'y faire des dépôts. Un producteur de bœuf et de grains, Justin Jenner, a utilisé le programme Agri-investissement; il a déclaré que les gens l'aiment « parce qu'il est simple et transparent⁶⁶ ». Jenneth Johanson a expliqué que « [l]es agriculteurs [...] disent que le programme Agri-investissement est plus facile à utiliser, qu'il est fortement prévisible, financièrement viable, transparent et peu lourd administrativement parlant⁶⁷ ».

Même si, de manière générale, le programme Agri-investissement a été décrit de façon positive, des témoins ont tout de même proposé des améliorations. La recommandation la plus fréquente consistait à accroître la contribution fédérale de contrepartie. La directrice générale de Keystone Agricultural Producers (KAP), Patty Rosher, a mentionné qu'en 2017, les membres de son organisation ont adopté une résolution demandant à

63 Agriculture et Agroalimentaire Canada, [*Discours pour l'honorable Marie-Claude Bibeau, Comité de l'Agriculture*](#).

64 Chambre des communes, AGRI, [*Témoignages*](#), 1^{re} session, 43^e législature, 12 mai 2020, 1815 (Marcel Groleau, président, Union des producteurs agricoles).

65 *Ibid.*, 1835 (Janice Tranberg).

66 Chambre des communes, AGRI, [*Témoignages*](#), 1^{re} session, 43^e législature, 23 juin 2020, 1225 (Justin Jenner, producteur de bœuf et de grains).

67 Chambre des communes, AGRI, [*Témoignages*](#), 1^{re} session, 43^e législature, 19 juin 2020, 1515 (Jenneth Johanson).

l'organisation de faire pression sur les gouvernements pour faire passer à 3 % les dépôts donnant droit à la contrepartie d'Agri-investissement et permettre jusqu'à 2 % de contributions supplémentaires qui n'ont pas droit à la contrepartie et qui sont déductibles d'impôt⁶⁸. Le président de la Commission de l'assurance agricole du Nouveau-Brunswick de l'Alliance agricole du Nouveau-Brunswick, Léopold Bourgeois, estimait que des dépôts donnant droit à une contribution de contrepartie de 3 % ou de 4 % seraient le minimum nécessaire pour permettre aux producteurs de rassembler assez rapidement des fonds pour se protéger contre la diminution de leurs revenus⁶⁹.

Des témoins ont mentionné que la contribution gouvernementale maximale par année aux comptes Agri-investissement, qui se situe en ce moment à 10 000 \$, est insuffisante et ne permet pas de faire beaucoup d'investissements dans l'entreprise. Le directeur général de l'Association des producteurs maraîchers du Québec, Jocelyn St-Denis, estimait que le montant des VNA était trop bas⁷⁰. Il a déclaré qu'« Agri-investissement est fait pour pallier les petites embûches qui risquent d'arriver, mais aussi pour aider à développer l'entreprise et investir dans de l'équipement. Ce n'est pas avec une contribution gouvernementale plafonnée à 10 000 dollars par année que ce programme va permettre d'aller de l'avant⁷¹ ». L'ancien président de l'Alliance canadienne de l'horticulture ornementale, Andy Kuyvenhoven, a expliqué que le programme Agri-investissement ne répond pas aux besoins de son industrie, car le plafond actuel, qui est fixé à 10 000 \$, ne correspond pas aux dépenses⁷².

Des témoins ont parfois proposé d'apporter des changements au programme Agri-investissement dans le cadre d'une plus vaste refonte de ce programme et d'autres programmes de GRE, qui permettrait aux producteurs d'être davantage responsables de l'atténuation des risques grâce aux montants plus importants dont ils disposeraient dans leurs comptes Agri-investissement nouvellement configurés, au lieu d'avoir recours à d'autres programmes de GRE, comme Agri-stabilité.

68 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 10 mars 2020, 1640 (Patty Rosher, directrice générale, Keystone Agricultural Producers).

69 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 17 juin 2020, 1800 (Léopold Bourgeois, président, Commission de l'assurance agricole du Nouveau-Brunswick, Alliance agricole du Nouveau-Brunswick).

70 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 23 juin 2020, 1240 (Jocelyn St-Denis).

71 *Ibid.*

72 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 19 juin 2020, 1525 (Andy Kuyvenhoven).



Le programme Agri-investissement donne régulièrement de l'argent aux producteurs, et plus rapidement. Il pourrait servir de compte d'épargne pour faire face à des situations comme celle que nous traversons. Toutefois, pour le rendre plus efficace, il faudrait augmenter les montants payés. À 1 %, il faut beaucoup de temps pour parvenir à un montant appréciable qui aura un effet important sur l'exploitation. Je vous recommanderais de songer à augmenter les montants si vous voulez que le programme soit plus efficace pour les producteurs.

Stuart Person, premier vice-président, Agriculture, MNP S.E.N.C.R.L., s.r.l.

[Si les changements proposés, qui consistent à accroître la marge de référence d'Agri-stabilité à 85 %, ne sont pas apportés,] augmentez le montant payé par Agri-investissement à 5 % sans [contribution maximale]. Si cela semble augmenter, sur papier, le montant total à payer par le gouvernement fédéral, cela éliminera toutefois tous les risques pour le gouvernement et donnera aux agriculteurs la responsabilité d'économiser cet argent pour l'utiliser pendant les années difficiles. Cela réduirait aussi de beaucoup les coûts administratifs des programmes de gestion des risques de l'entreprise, ou GRE, puisque le programme Agri-stabilité exige beaucoup de main-d'œuvre.

Jenneth Johanson, présidente, Prairie Oat Growers Association

Rick Bergman, l'un des associés d'Agri-Food Management Excellence, Larry Martin, ainsi que Bernie McClean ont exprimé des préoccupations au sujet des difficultés éprouvées par les producteurs qui ont épuisé leur compte Agri-investissement et tentent de le rétablir⁷³. Léopold Bourgeois a exprimé des préoccupations semblables et a également mentionné les difficultés auxquelles se heurtent les nouveaux agriculteurs⁷⁴. L'ancien président de la Table pancanadienne de la relève agricole, Paul Glenn⁷⁵, et la représentante régionale, Ontario-Québec, de la Table pancanadienne de la relève agricole, Julie Bissonnette⁷⁶, ont proposé de fixer un pourcentage différent pour les VNA ou de veiller à ce que la contribution de contrepartie soit déposée dans les comptes Agri-investissement sans que les producteurs aient à fournir leur contribution; selon eux, ces mesures pourraient permettre d'aider la relève agricole.

73 *Ibid.*, 1420 (Rick Bergman), 1415 (Larry Martin, associé, Agri-Food Management Excellence), 1405 (Bernie McClean, président, Canadian Canola Growers Association).

74 Chambre des communes, AGRI, Témoignages, 1^{re} session, 43^e législature, 17 juin 2020, 1750 (Léopold Bourgeois).

75 Chambre des communes, AGRI, Témoignages, 1^{re} session, 43^e législature, 8 juillet 2020, 1515 (Paul Glenn, ancien président, Table pancanadienne de la relève agricole).

76 *Ibid.*, 1540 (Julie Bissonnette, représentante régionale, Ontario-Québec, Table pancanadienne de la relève agricole).

Recommandation 3

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada améliore Agri-investissement pour le rendre plus agile et plus équitable en y apportant les changements suivants:

- a. Augmenter le pourcentage des ventes nettes admissibles;
- b. Augmenter la contribution de contrepartie du gouvernement;
- c. Augmenter le solde maximal des comptes.

Agri-protection et autres programmes d'assurance

Fonctionnement

Agri-protection

Le premier programme fédéral-provincial d'assurance-récolte a été établi en 1959. Il a été renommé Programme d'assurance-production en 2003, puis Agri-protection en 2008. Agri-protection est conçu pour aider les producteurs à atténuer les répercussions financières découlant d'une catastrophe naturelle (sécheresse, inondation, incendie, dommages causés par la faune, maladie végétale). Le producteur reçoit de l'argent l'année où il vit une perte de production attribuable à un évènement météorologique. Le programme est offert par chaque province, mais il n'est pas offert dans les territoires. Le gouvernement fédéral assume 60 % des frais d'administration et les provinces s'occupent du reste (40 %). La répartition des coûts de subvention pour le programme est déterminée dans une entente bilatérale entre le gouvernement fédéral et chaque province⁷⁷.

Les régimes de protection peuvent varier d'une province à l'autre, mais les cultures traditionnelles comme le blé, le maïs, l'avoine et l'orge sont généralement couvertes, ainsi que les productions horticoles, notamment la laitue, les fraises, les carottes et les aubergines. La protection offerte pour d'autres types de récoltes varie grandement d'une province à l'autre. Par exemple, le sirop d'érable et le miel sont couverts au Québec⁷⁸, tandis que l'Ontario couvre le chanvre et le ginseng⁷⁹. De plus, le gouvernement fédéral offre des modalités de réassurance à cinq provinces

77 Agriculture et Agroalimentaire Canada, [Programme Agri-protection](#).

78 La Financière agricole du Québec, [Assurance récolte](#).

79 Agricorp, [Assurance-production](#).



participantes : l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse⁸⁰.

Le programme Agri-protection n'a pas été modifié en réponse à la pandémie de la COVID-19; toutefois, le 12 mai 2020, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il collaborait avec les provinces et les territoires afin d'inclure la pénurie de main-d'œuvre comme risque admissible pour l'industrie horticole dans le cadre du programme Agri-protection⁸¹.

Programme d'assurance des prix du bétail dans l'Ouest

Agriculture et Agroalimentaire Canada a élaboré des directives sur l'assurance-production pour le bétail dans le cadre des travaux visant à étendre le programme au-delà des cultures. Le PCA comporte des lignes directrices claires à l'intention des provinces qui élaborent et mettent en œuvre des régimes d'assurance du bétail dans le cadre d'Agri-protection⁸².

Le Programme d'assurance des prix du bétail dans l'Ouest (PAPBO) est un exemple d'outil de gestion des risques administré par les provinces qui protège les prix pour les producteurs de bovins et de porcs, sous forme de police d'assurance. Les prix convenus sont fondés sur les prix moyens sur les marchés de l'Ouest canadien. La protection offerte par le PAPBO peut être adaptée en fonction du poids prévu de l'animal et de la date à laquelle on s'attend qu'il soit vendu. Diverses options sont offertes. Une fois que la prime est payée, la protection à un « prix plancher » est garantie. Si le prix moyen convenu est inférieur au prix plancher choisi pour la période visée, une indemnité sera versée au producteur, quel que soit le prix auquel le bétail a été vendu sur le marché.

L'assurance sur les prix du bétail a été mise en œuvre pour la première fois pour les producteurs de l'Alberta en 2009, par l'entremise de l'Agriculture Financial Services Corporation. Des producteurs de la Colombie-Britannique, du Manitoba et de la Saskatchewan ont pu participer au programme à compter d'avril 2014. Le 1^{er} avril 2018, le PAPBO a été élargi aux termes du PCA, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux s'étant de nouveau engagés à y accorder des fonds pendant cinq ans⁸³.

80 Agriculture et Agroalimentaire Canada, [Programme Agri-protection](#).

81 Justin Trudeau, premier ministre du Canada, [Soutenir les agriculteurs, les entreprises agroalimentaires et la chaîne d'approvisionnement alimentaire du Canada](#), communiqué, 5 mai 2020.

82 Agriculture et Agroalimentaire Canada, [Programme Agri-protection](#).

83 Société des services agricoles du Manitoba, [2018-2019 Rapport annuel](#).

Quatre produits d'assurance sont offerts aux producteurs dans le cadre du PAPBO : veaux, bovins d'engraissement, bovins de boucherie et porcs⁸⁴.

Limites et recommandations

Des témoins ont souligné au Comité certains aspects positifs du programme Agri-protection. Par exemple, le programme Agri-protection est celui qui est le plus populaire auprès des producteurs du Manitoba⁸⁵, est le meilleur outil permettant aux producteurs de gérer les risques associés à leurs récoltes⁸⁶, est un outil important pour atténuer les risques pour les jeunes agriculteurs⁸⁷ et fonctionne bien pour les fermes céréalières de l'Ontario, compte tenu de la façon dont les cultures sont sélectionnées selon les modèles d'assurance⁸⁸.

Cependant, plusieurs témoins ont également indiqué au Comité qu'il faut améliorer le programme Agri-protection afin d'offrir des programmes plus souples et plus équitables aux producteurs de tous les secteurs. Des témoins ont mentionné diverses améliorations, notamment moderniser l'établissement des primes⁸⁹, envisager la possibilité d'exclure les années de perte de récoltes dans la moyenne olympique de cinq ans⁹⁰, envisager d'autres modèles comme la couverture champ par champ et la couverture fondée sur le revenu brut⁹¹, et appliquer l'assurance-récolte à un plus grand nombre de types et de tailles de fermes⁹².

Chris van den Heuvel, a souligné dans son témoignage qu'il faut accorder la priorité à l'assurance-production pour le bétail et les cultures horticoles qui ne sont pas actuellement couvertes par le programme Agri-protection :

84 Western LPIP, [About](#) [TRADUCTION].

85 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 23 juin 2020, 1115 (Jake Ayre, fermier, Southern Seed Ltd.).

86 *Ibid.*, 1225 (Justin Jenner).

87 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 8 juillet 2020, 1515 (Paul Glenn).

88 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 12 juin 2020, 1440 (Markus Haerle, président, Grain Farmers of Ontario).

89 *Ibid.*, 1415 (Mark Brock).

90 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 8 juillet 2020, 1515 (Paul Glenn).

91 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 23 juin 2020., 1115 (Jake Ayre).

92 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 10 mars 2020, 1645 (Katie Ward, présidente, Union nationale des fermiers).



À l'heure actuelle, les programmes d'assurance en place ne couvrent pas toute la gamme des produits de notre industrie, et nous aimerions voir les choses s'améliorer au point où le bétail et les autres produits horticoles seraient couverts. À l'heure actuelle, ils ne le sont pas.⁹³

La Fédération canadienne de l'agriculture a insisté sur le fait que les cultures horticoles qui ne sont pas couvertes sont soumises exactement aux mêmes stress — qu'il s'agisse des conditions météorologiques, des perturbations commerciales— que les produits couverts⁹⁴.

Absence d'assurance-production pour le bétail dans l'Est du Canada

Plusieurs témoins ont souligné qu'il est nécessaire de mettre immédiatement en œuvre un programme d'assurance des prix du bétail pour les producteurs de bovins et de porcs de l'Est du Canada, un outil de GRE dont disposent déjà les producteurs de l'Ouest du Canada dans le cadre du PAPBO. Des témoins ont mentionné au Comité que l'absence d'un tel programme dans l'Est du Canada limite la capacité des producteurs de gérer les risques dans leur secteur et de prendre de l'expansion. Pendant leur témoignage, les représentants de la Canadian Cattlemen's Association ont donné au Comité un exemple concret de cette situation dans les Maritimes :

En ce moment, dans la région maritime du Canada, ils fonctionnent toujours sans un programme qui gère de manière opportune le risque lié aux prix. Le Maritime Beef Council, qui couvre le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard, a comme stratégie d'augmenter les stocks de bovins et la production bovine. L'accès à un programme d'assurance est essentiel à l'atteinte de leurs objectifs. Les producteurs de bovins du Canada et des Maritimes ont hâte que soit créé un indice de règlement pilote dans l'Est en fonction du PAPBO, ce qui contribuerait à la mise en place d'une couverture d'assurance des prix à l'échelle du Canada. La CCA estime que l'indice de règlement dans l'Est devrait bénéficier de l'appui du fédéral et d'un financement des coûts d'administration comme c'est le cas pour le PAPBO⁹⁵.

Léopold Bourgeois a également informé le Comité que des producteurs de bovins et de porcs ont demandé à son organisation d'essayer de mettre un programme d'assurance à

93 *Ibid.*, 1610 (Chris van den Heuvel).

94 *Ibid.*, 1615 (Chris van den Heuvel).

95 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 23 juin 2020, 1210 (Charlie Christie).

leur disposition. M. Bourgeois a mentionné qu'il serait bon que le Comité examine mieux cette possibilité⁹⁶.

De plus, d'autres témoins ont signalé au Comité que les sommes versées par l'entremise du programme Agri-protection pour les mauvaises récoltes concernent peu les éleveurs et les engraisseurs de bovins, qui ont seulement accès à une petite partie du soutien offert par le gouvernement⁹⁷. Le soutien financier destiné aux primes pour l'assurance-récolte n'aide nullement les éleveurs de porcs qui sont en difficulté en raison de la crise de la pandémie de la COVID-19⁹⁸ et ne les aide pas non plus à gérer les problèmes de santé que pourrait poser la peste porcine africaine⁹⁹.

Des témoins du secteur du bétail ont également mentionné qu'il faut améliorer l'assurance liée au foin et au fourrage partout au pays. Le coprésident du comité des politiques et réglementations agricoles nationales de la Canadian Cattlemen's Association, Charlie Christie, a expliqué que les produits d'assurance des cultures fourragères sont souvent distincts des produits d'assurance visant les cultures annuelles, dans le sens que la couverture et les règlements se fondent sur les secteurs plutôt que sur la production réelle d'une ferme particulière. L'absence d'assurance des fermes particulières pour les cultures fourragères peut avoir un effet dissuasif pour cette culture et être une source d'iniquité entre les cultures vivaces et les cultures annuelles¹⁰⁰. Le président de Beef Farmers of Ontario, Rob Lipsett, a fait valoir que les producteurs de foin et de plantes fourragères « méritent d'avoir accès à des programmes axés sur le rendement qui sont conçus pour offrir une protection individuelle, semblable à celle actuellement offerte aux producteurs de céréales et d'oléagineux », à l'aide des différents programmes d'assurance-récolte administrés par l'entremise d'Agri-protection. Les programmes d'assurance des fourrages et des pâturages devraient aussi être dotés d'un mécanisme qui aide les producteurs à composer avec l'augmentation des prix de la nourriture pour les animaux en période de pénurie¹⁰¹.

96 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 17 juin 2020, 1745 (Léopold Bourgeois).

97 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 8 juillet 2020, 1525 (Janice Tranberg).

98 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 19 juin 2020, 1420 (Rick Bergmann).

99 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 23 juin 2020, 1150 (Mario Rodrigue, directeur général par intérim, Les Éleveurs de porcs du Québec).

100 *Ibid.*, 1210 (Charlie Christie).

101 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 8 juillet 2020, 1505 (Rob Lipsett, président, Beef Farmers of Ontario).



Recommandation 4

Le Comité recommande d'améliorer l'accès aux programmes de gestion des risques des entreprises conçus spécifiquement pour des produits ou des régions, tels qu'un programme d'assurance des prix du bétail, qui offre une couverture nationale, avec les mesures suivantes :

- a. Faire du Programme d'assurance des prix du bétail dans l'Ouest un programme permanent de gestion des risques de l'entreprise qui n'a pas à être renouvelé par chaque Cadre stratégique pour l'agriculture;**
- b. Soutenir un programme pilote pour les producteurs de bœuf dans les provinces maritimes, cohérent avec le Programme d'assurance des prix du bétail dans l'Ouest;**
- c. Identifier et combler les lacunes dans l'accès à Agri-protection par secteur ou par région afin d'atténuer l'impact financier des pertes de production.**

Protection limitée pour le secteur horticole

Plusieurs témoins ont prévenu le Comité que le secteur horticole, et plus particulièrement les serriculteurs, ont besoin d'un meilleur accès à l'assurance-production offerte dans le cadre du programme Agri-protection. Le vice-président du Conseil canadien de l'horticulture, Jan VanderHout, a expliqué que la difficulté vient surtout du fait que ce ne sont pas tous les légumes et les fruits qui sont actuellement assurables.

Il s'avère que je cultive des concombres en serre. Notre récolte n'est pas assurable, ce qui nous place dans une situation particulièrement difficile, car nous n'avons d'autre solution de dépannage qu'Agri-stabilité¹⁰².

En plus de mentionner que le programme Agri-protection n'est pas accessible à toutes les cultures, Jocelyn St-Denis a souligné que le programme n'est pas le même partout au Canada puisqu'il est géré par chaque province. « Par exemple, au Québec, nous avons la notion de "perte normale", qu'on ne retrouve pas dans les autres provinces et qui

102 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 19 juin 2020, 1540 (Jan VanderHout, vice-président, Conseil canadien de l'horticulture).

pénalise les producteurs. » Selon lui, « [u]ne meilleure harmonisation entre les provinces serait donc souhaitée¹⁰³ ».

Le président du Conseil canadien de l'horticulture, Brian Gilroy, a expliqué au Comité que le Conseil travaille à l'élaboration d'un concept de reconnaissance de l'atténuation des risques. Il a déclaré que de nombreux producteurs « répartissent activement les risques », diversifiant leurs opérations en cultivant une variété de cultures, en faisant des récoltes multisaisonnières ou en cultivant dans différentes régions géographiques.

La diversification des produits et le fait que les exploitations agricoles réduisent leurs propres risques devraient être encouragés plutôt que pénalisés par la conception de programmes. Nous encourageons donc le gouvernement à établir une couverture d'assurance exhaustive et équitable en tenant compte des profils de risque individuels des exploitations agricoles¹⁰⁴.

Jocelyn St-Denis a également mentionné qu'en raison de la pénurie de main-d'œuvre causée par la pandémie de la COVID-19, certains champs, comme ceux d'asperges et de fraises, ont été complètement perdus et que de telles situations se produiront tout au long de la saison¹⁰⁵. Jan VanderHout a convenu que la main-d'œuvre est un bien plus gros problème cette année que les années précédentes. M. VanderHout a félicité le gouvernement d'avoir aidé les producteurs à obtenir l'aide de travailleurs étrangers temporaires (TET), notamment ceux du Programme des travailleurs agricoles saisonniers (PTAS), dans les fermes, mais il a également expliqué au Comité que ces travailleurs ne sont pas tous arrivés à destination :

Certaines exploitations comptent seulement 50 % de leur main-d'œuvre, voire moins. Actuellement, il me manque 5 travailleurs sur 30. C'est une énorme contrainte. Elle devrait être couverte par un programme, n'importe lequel. Le gros risque de cette année, c'est la main-d'œuvre¹⁰⁶.

103 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 23 juin 2020 1240 (Jocelyn St-Denis).

104 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 19 juin 2020, 1505 (Brian Gilroy).

105 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 23 juin 2020., 1255 (Jocelyn St-Denis).

106 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 8 juillet 2020/*ibid.*, 1545 (Jan VanderHout).



Recommandation 5

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada améliore le programme Agri-protection par les mesures suivantes :

- a. **Étendre l'assurance de la production aux cultures horticoles et autres qui ne sont pas actuellement couvertes par Agri-protection;**
- b. **Travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour moderniser la méthode de tarification des primes d'Agri-protection.**

Agri-relance

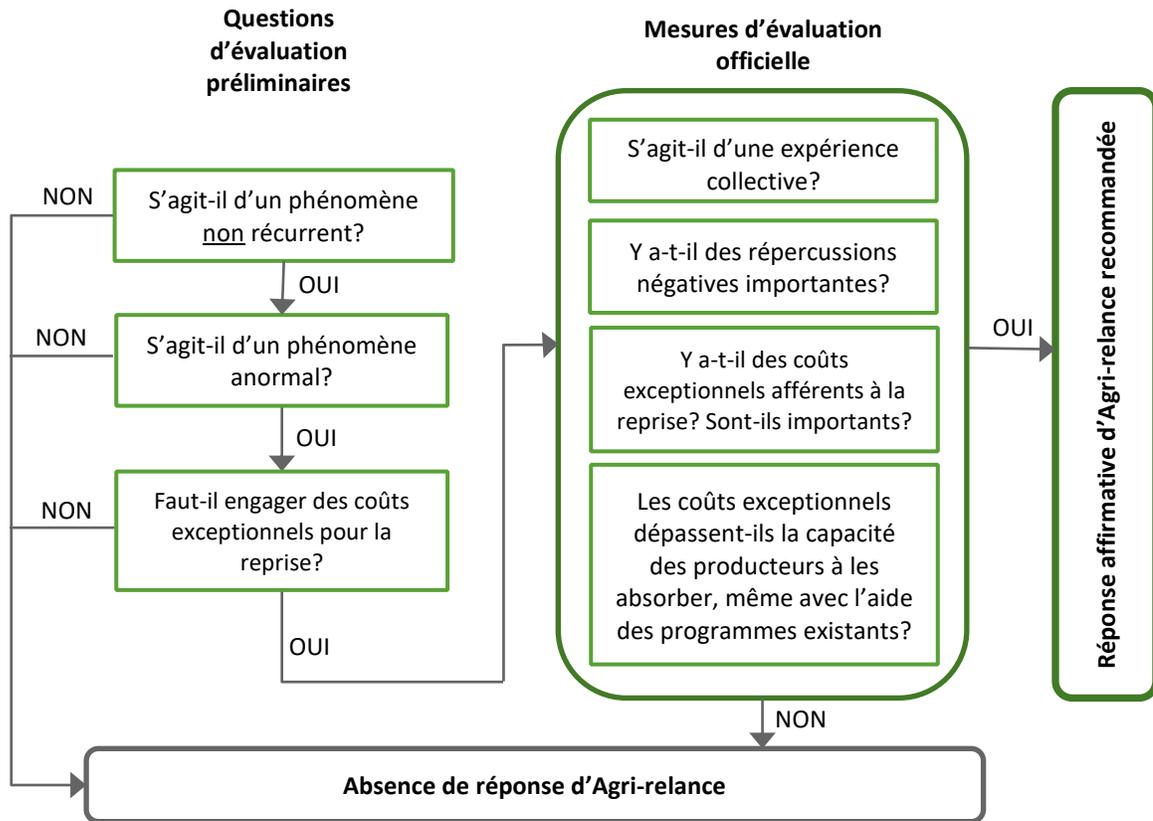
Fonctionnement

Agri-relance n'est pas un programme; il s'agit plutôt d'un cadre fédéral-provincial-territorial offrant des lignes directrices pour l'établissement de programmes ponctuels visant à aider les producteurs à se remettre d'une catastrophe spécifique, qu'il s'agisse d'une maladie, d'une infestation parasitaire, de conditions météorologiques extrêmes ou encore d'une contamination de l'environnement. Le cadre précise les conditions permettant au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux et territoriaux concernés de créer un programme d'aide particulier. Dans sa forme actuelle, le cadre existe depuis 2008.

Le cadre précise que l'aide d'Agri-relance doit être mise en œuvre lorsque les autres programmes de GRE ne suffisent pas à régler un problème. L'aide se limite aux dommages directs découlant de la catastrophe. Par conséquent, le cadre ne couvre pas directement la production ou les pertes de revenus. Le cadre Agri-relance comprend une indemnisation représentant jusqu'à 70 % des coûts exceptionnels engagés par les producteurs touchés par la catastrophe.

Le processus d'Agri-relance commence par une demande d'évaluation, qui est généralement présentée par une province ou un territoire au gouvernement fédéral. Les gouvernements procèdent ensuite à une évaluation conjointe pour examiner la catastrophe et ses conséquences, déterminer si les producteurs doivent engager des coûts exceptionnels pour reprendre leurs activités et mesurer la capacité des programmes existants d'aider les producteurs à relancer leurs activités. Il importe de respecter plusieurs critères clés, qui sont illustrés dans le diagramme du processus (figure 4).

Figure 4 — Diagramme du processus d'Agri-relance



Source : Figure préparée par le Comité et basée sur Agriculture et Agroalimentaire Canada, [Guide sur Agri-relance](#).

Si, à la lumière des conclusions de l'évaluation, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial ou territorial concerné décident de mettre en œuvre une initiative Agri-relance, ils mettent alors la touche finale à une entente de financement. Les initiatives Agri-relance sont habituellement des initiatives à frais partagés dans une proportion de 60/40 entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux/territoriaux, qui sont administrées par le gouvernement provincial ou territorial ou son agent d'administration¹⁰⁷.

107 Agriculture et Agroalimentaire Canada, [Guide sur Agri-relance](#).



Modifications relatives à la COVID-19

Le gouvernement du Canada a lancé une initiative nationale sous Agri-relance, dans le cadre de laquelle il injectera jusqu'à 125 millions de dollars pour aider les producteurs touchés par la pandémie de la COVID-19. Cette initiative vise à aider les producteurs de bovins et de porcs qui doivent garder leurs animaux plus longtemps que prévu en raison de la fermeture temporaire des usines de transformation. Le gouvernement fédéral versera sa part du financement dans le cadre d'Agri-relance, en l'occurrence 60 %, que les gouvernements provinciaux et territoriaux paient ou non leur part. L'initiative Agri-relance couvrira 90 % des dépenses admissibles, contre 70 % habituel¹⁰⁸.

Des témoins ont insisté sur le fait que les dépenses admissibles aux termes de l'initiative Agri-relance n'étaient pas nécessairement les bonnes. L'administrateur des Éleveurs de porcs du Québec, René Roy, a déclaré que « [d]es améliorations doivent également être apportées au cadre Agri-relance, afin qu'il ait la souplesse nécessaire pour s'adapter aux réalités spécifiques des secteurs devant composer avec des coûts exceptionnels à la suite d'une catastrophe¹⁰⁹ ». Des témoins ont expliqué que les coûts admissibles dans le cadre d'Agri-relance étaient ceux liés à l'euthanasie, et non à la valeur des porcs.

En ce moment, l'aide est axée sur l'euthanasie. Or quel producteur pourra continuer longtemps s'il ne reçoit pas les revenus de sa production et qu'il n'est que compensé pour enterrer sa production? C'est malheureux, mais cela ne peut pas fonctionner.

Pour que le programme fonctionne, il faudrait qu'il aide les producteurs à faire face aux dépenses extraordinaires liées à la production, pas seulement à la disposition. C'est un peu comme si l'on disait que l'on va enterrer le grain qu'on ne peut pas exporter cette année : c'est une aberration. Il faut trouver un moyen d'aider les producteurs à surmonter la crise pour qu'ils puissent relancer leur exploitation au lieu de mettre la clé sous la porte¹¹⁰.

Limites et recommandations

Paul Samson a expliqué au Comité que les provinces ou les territoires présentent une demande au gouvernement fédéral pour qu'il élabore une initiative Agri-relance¹¹¹.

108 Justin Trudeau, premier ministre du Canada, [Soutien à la chaîne d'approvisionnement alimentaire du Canada](#).

109 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 23 juin 2020, 1100 (René Roy, administrateur, Les Éleveurs de porcs du Québec).

110 *Ibid.*, 1150 (René Roy).

111 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 27 février 2020, 1700 (Paul Samson).

Certains témoins, comme Patty Rosher¹¹² et Léopold Bourgeois¹¹³, ont déclaré qu'il semble difficile de déclencher une initiative d'Agri-relance. Le président de United Potato Growers of Canada, Ray Keenan, a mentionné des délais avant d'obtenir des fonds une fois une initiative dans le cadre d'Agri-relance lancée¹¹⁴.

L'efficacité du programme Agri-relance doit être améliorée. En ce qui concerne les catastrophes qui ont des répercussions commerciales à long terme, le programme devrait être simplifié pour fournir une réponse plus rapide. Réduire l'écart entre l'indemnisation du programme Agri-relance et celle d'autres programmes de gestion des risques de l'entreprise aidera également les producteurs à se remettre efficacement des catastrophes.

[Brian Gilroy](#), président, Conseil canadien de l'horticulture

Recommandation 6

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada examine la définition des coûts exceptionnels couverts par le programme Agri-relance afin que le cadre puisse répondre aux répercussions auxquelles les producteurs sont confrontés lors de situations comme la pandémie de la COVID-19 ou la peste porcine africaine.

LES AUTRES INITIATIVES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES DE GESTION DES RISQUES

Les initiatives fédérales de gestion des risques

Certaines initiatives de GRE sont administrées et financées exclusivement par le gouvernement fédéral. Parmi celles-ci, certaines font partie du PCA comme les initiatives Agri-risques alors que d'autres n'en font pas partie comme le Programme de paiements anticipés (PPA) ou la disposition de report de l'impôt pour les éleveurs.

112 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 10 mars 2020, 1725 (Patty Rosher).

113 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 17 juin 2020, 1700 (Léopold Bourgeois).

114 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 15 mai 2020, 1450 (Ray Keenan, président, United Potato Growers of Canada).



Le programme de paiements anticipés

Le PPA offre des avances de fonds à faible taux d'intérêt aux producteurs¹¹⁵. Il aide les producteurs en leur procurant des liquidités et, par conséquent, la souplesse nécessaire pour mener leurs activités. Paul Samson a détaillé au Comité le fonctionnement de ce programme :

Le programme de paiements anticipés est légiféré. Il offre aux producteurs agricoles un accès à des avances de fonds à faible taux d'intérêt pour assurer une souplesse en matière de commercialisation en leur permettant de vendre leurs produits au moment le plus opportun. C'est un aspect important de la vente des produits agricoles. Le programme est offert pour plus de 500 différents produits de culture et du bétail, et nous le gérons en collaboration avec 36 associations industrielles différentes établies partout au Canada¹¹⁶.

En 2019, le Gouvernement du Canada a amendé le programme en faisant passer la limite des prêts de 400 000 à un million de dollars pour tous les producteurs. Pour les producteurs de canola, la tranche sans intérêt des prêts consentis sur les avances de canola est passée de 100 000 à 500 000 dollars¹¹⁷. Les représentants de la Canadian Canola Growers Association ont indiqué que ces changements ont rendu le programme plus pertinent pour leur secteur¹¹⁸. Pour Jenneth Johanson, la tranche sans intérêt des prêts devrait passer de 100 000 à 250 000 dollars pour toutes les productions¹¹⁹.

Pour aider les producteurs à faire face à la crise de COVID-19, le gouvernement a reporté de six mois l'échéance de remboursement pour le PPA lorsque la date d'échéance originale était antérieure à la fin avril¹²⁰. Tyler Fulton, directeur de la Canadian Cattlemen's Association a estimé que relever la tranche sans intérêts à 500 000 dollars, augmenter le plafond de l'avance de fonds totale à 3 millions de dollars et prolonger la

115 Gouvernement du Canada, *Programme de paiements anticipés : Étape 1. Ce qu'offre ce programme.*

116 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 27 février 2020, 1710 (Paul Samson).

117 Gouvernement du Canada, *Programme de paiements anticipés : Étape 1. Ce qu'offre ce programme.*

118 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 19 juin 2020, 1405 (Bernie McClean).

119 *Ibid.*, 1515 (Jenneth Johanson).

120 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 5 mai 2020, 1710 (Chris Forbes, sous-ministre, Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire).

période de remboursement pour les bovins à 36 mois permettrait d'aider encore davantage son secteur¹²¹.

Recommandation 7

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada améliore le Programme de paiements anticipés (PPA) afin de mieux gérer les risques associés aux flux de trésorerie dans les entreprises agricoles en adoptant les mesures suivantes :

- a. Augmenter la portion sans intérêt de l'avance;
- b. Hausser la limite totale des avances de fonds;
- c. Rendre le PPA admissible pour tous les produits.

Les initiatives Agri-risques

Créé en 2013, le programme des initiatives Agri-risques offre du financement visant à élaborer de nouveaux outils de gestion du risque pour le secteur agricole¹²². Les fonds sont offerts à des organismes non-gouvernementaux, comme un organisme de l'industrie représentant les intervenants du secteur agricole et agrocommercial, les coopératives, les établissements d'enseignement postsecondaire et les provinces et les territoires. Bien que ce programme ne concerne pas directement les producteurs, Jake Ayre, fermier à Southern Seed s'est félicité de voir le gouvernement fédéral investir dans l'élaboration de nouveaux programmes de GRE¹²³.

Disposition de report de l'impôt pour les éleveurs

Le ministre de l'Agriculture et de l'agroalimentaire peut recommander au ministre des Finances de prescrire des régions affectées par une sécheresse ou une inondation. Pour être désignée, une région doit avoir des frontières reconnues telles que celles d'une municipalité ou des comtés. Les producteurs qui vendent une partie de leur cheptel reproducteur dans ces régions désignées pour l'année en cours pourront obtenir un report d'une partie du produit des ventes au fin du calcul de l'impôt à l'année

121 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 8 mai 2020, 1545 (Tyler Fulton, directeur, Canadian Cattlemen's Association).

122 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 27 février 2020, 1720 (Paul Samson).

123 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 23 juin 2020, 1125 (Jake Ayre).



suiuante¹²⁴. Charlie Christie a mis en auant certaines insuffisances de ce programme pour les éleueurs :

Pour terminer, j'aiguerais parler des améliorations à apporter à la disposition visant le report de l'impôt pour les éleueurs. Les événements météorologiques extrêmes comme les sécheresses, les inondations et les feux peuvent tous auoir des incidences sur la capacité des producteurs de maintenir ou de soutenir leurs troupeaux. À cause de tels événements, les producteurs sont souvent forcés de vendre plus tôt que prévu des animaux comme les veaux ou les animaux reproducteurs, ce qui se traduit par plus d'une vente par exercice financier. Les producteurs peuvent se prévaloir du report de l'impôt pour les éleueurs, mais la participation est faible, et il faut une nette réduction des troupeaux pour profiter du programme. Les retards ou les régions jugés inadmissibles par Finances Canada au moment de déterminer si le report de l'impôt s'applique à des situations de sécheresse font que ce mécanisme n'est pas toujours utile pour la prise des décisions en matière de gestion. Le CCA croit qu'il faut modifier le report pour rendre cet outil plus fonctionnel, notamment par l'ajout de la possibilité de déterminer soi-même le moment où l'outil peut être utilisé et par l'assurance de l'admissibilité de toutes les catégories de bovins aux fins du report¹²⁵.

Recommandation 8

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada collabore avec les organisations agricoles pour mener un examen exhaustif de la Disposition de report de l'impôt pour les éleueurs afin que tous les producteurs qui ont besoin d'un report de l'impôt en raison d'une sécheresse ou d'une humidité excessive aient accès au programme, peu importe les contraintes administratives, que les décisions relatives à l'admissibilité au report de l'impôt soient rapides et concordent avec la saison de production, que la technologie de pointe soit utilisée pendant le processus d'évaluation et qu'un processus d'appel soit mis à la disposition des producteurs exclus d'une désignation.

Les initiatives provinciales de gestion des risques

Certaines provinces ont renforcé leurs mécanismes de GRE en mettant en place des programmes complémentaires. Ces programmes sont parfois destinés à soutenir les producteurs qui font face à un enjeu local. Le gouvernement du Manitoba a, par exemple, mis en place le Programme d'aide pour les inondations au lac Manitoba en 2011 afin de fournir une aide financière aux producteurs de cultures et aux éleueurs d'animaux touchés par ce désastre. D'autres programmes provinciaux visent plutôt à

124 Gouvernement du Canada, *Disposition de report de l'impôt pour les éleueurs*.

125 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 23 juin 2020, 1210 (Charlie Christie).

soutenir un secteur particulier, comme le Programme d'autogestion du risque de l'Ontario qui vise à offrir un soutien spécifique au secteur horticole¹²⁶.

Les témoins ont également informé le Comité que certaines provinces ont mis en place des mécanismes spéciaux pour compléter le programme Agri-stabilité dans leurs provinces. En Colombie-Britannique, le gouvernement provincial propose un programme qui complète Agri-stabilité afin que le déclenchement des paiements du programme ait lieu à partir d'une baisse de la marge de référence du programme de 20 %¹²⁷. Le gouvernement du Québec a également mis en place un mécanisme similaire permettant de compléter le programme Agri-stabilité à hauteur de 85 %¹²⁸. De plus, cette province a également mis en place un système de protection spécial pour certains éleveurs, notamment dans le secteur du porc et de l'agneau¹²⁹. En outre, les frais d'adhésion pour ce système de protection spécial sont réduits de 25% ou plus pour les jeunes agriculteurs qui représentent la relève agricole¹³⁰.

Toutefois, certains intervenants ont souligné que toutes les provinces ne disposent pas des ressources nécessaires pour mettre en place ces programmes complémentaires¹³¹. Selon Léopold Bourgeois, les producteurs néo-brunswickois sont actuellement pénalisés sur ce point puisque cette province n'a pas le budget nécessaire pour compléter sa gamme de GRE¹³².

Recommandation 9

Le Comité recommande que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux maintiennent leur entente de partage de coûts pour les programmes de gestion des

126 Statistique Canada, *Qualité des données, concepts et méthodologie : notes explicatives sur les paiements directs versés aux producteurs en vertu de programmes*.

127 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 19 juin 2020, 1515 (Andy Kuyvenhoven, ancien président, Alliance canadienne de l'horticulture ornementale).

128 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 23 juin 2020, 1215 (Sylvain Terrault, président, Association des producteurs maraîchers du Québec).

129 *Ibid.*, 1100 (René Roy).

130 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 8 juillet 2020, 1540 (Julie Bissonnette).

131 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 10 mars 2020, 1620 (Chris van den Heuvel).

132 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 17 juin 2020, 1700 (Léopold Bourgeois).



risques de l'entreprise du Partenariat canadien pour l'agriculture : 60 % pour le gouvernement fédéral et 40% pour les gouvernements des provinces et des territoires.

LA GESTION DES RISQUES AU-DELÀ DES PROGRAMMES EXISTANTS

Petites entreprises agricoles et celles dont les activités sont diversifiées

Plusieurs témoins représentant de petites entreprises agricoles dont les activités sont diversifiées ont mentionné au Comité que les programmes de GRE existants ne s'appliquent pas de la même manière à tous, étant donné que le soutien financier offert dans le cadre de ceux-ci convient souvent mieux aux grandes exploitations qu'aux petites. Selon Marco Valicenti, directeur général, Direction du développement et analyse du secteur, Direction générale des services à l'industrie et aux marchés, ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, au cours des 50 dernières années, la taille des exploitations agricoles au Canada a doublé et la valeur par acre, elle, a quadruplé. La consolidation a fait en sorte qu'un petit nombre de très grandes exploitations agricoles, qui représente 8 % des exploitations, a gagné plus de la moitié des revenus¹³³. Par conséquent, les petits agriculteurs ne peuvent avoir accès aux programmes de GRE puisque le seuil d'investissement est plus élevé que ce qu'ils peuvent se permettre ou que ce dont ils ont besoin¹³⁴. Jocelyn St-Denis a laissé entendre que des programmes plus accessibles seraient plus utiles pour les petites entreprises agricoles et que ces programmes soient adaptés pour que les petites entreprises soient éligibles¹³⁵.

De plus, Jocelyn St-Denis a indiqué au Comité que lorsqu'un nouveau programme de GRE est lancé à un moment de l'année pendant lequel les producteurs sont sur leur ferme en train de gérer leurs productions, ceux-ci n'étudieront ce programme que pendant l'hiver¹³⁶ et, par conséquent, il se pourrait qu'ils ratent l'occasion de présenter une demande.

L'Alliance canadienne de l'horticulture ornementale a révélé que même si son secteur est composé de centaines d'entrepreneurs exploitant de petites fermes, qui ont connu

133 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 27 février 2020, 1540 (Marco Valicenti, directeur général, Direction du développement et analyse du secteur, Direction générale des services à l'industrie et aux marchés, Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire).

134 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 23 juin 2020, 1245 (Jocelyn St-Denis).

135 *Ibid.*

136 *Ibid.*

une croissance importante au fil des ans, ces derniers n'utilisent pas fréquemment la GRE. Andy Kuyvenhoven a expliqué que « pendant la période liée à la COVID-19, nous nous sommes rendu compte que nous en avons besoin, et nous avons déterminé les problèmes susmentionnés au sein du programme¹³⁷ ». Le Comité a également appris que les petites fermes vivent des situations particulières et qu'on retrouve souvent de petites fermes dans les fermes mixtes; toutefois, le directeur général des Producteurs de grains du Québec, Benoît Legault, a déclaré que les programmes actuels de GRE ne sont pas très performants pour les fermes mixtes et qu'il y aurait donc des solutions à élaborer de ce côté¹³⁸. Le président de l'Agriculture Producers Association of Saskatchewan, Todd Lewis, a ajouté que les programmes de GRE pourraient être simples et autoriser les exploitations qui ont des activités mixtes à les séparer de manière à pouvoir bénéficier de deux programmes¹³⁹. Enfin, le Comité a appris que le quart des exploitants agricoles ont 65 ans et plus et qu'il faut mettre l'accent sur les nouveaux entrants du milieu agricole¹⁴⁰.

Recommandation 10

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada examine des moyens de faciliter l'accès aux programmes de gestion des risques de l'entreprise à des groupes sous-représentés, comme les jeunes agriculteurs, les femmes, les Autochtones, les minorités visibles et les personnes handicapées.

Recommandation 11

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada simplifie ses programmes de gestion des risques de l'entreprise afin de les rendre plus conviviaux, rapides et prévisibles et qu'ils se prêtent mieux à un concours bancaire tout en s'assurant qu'ils répondent aux besoins des agriculteurs ayant des exploitations diversifiées, et pour améliorer et renforcer l'accès aux petites entreprises.

137 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 19 juin 2020, 1515 (Andy Kuyvenhoven).

138 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 12 juin 2020, 1540 (Benoît Legault, directeur général, Producteurs de grains du Québec).

139 *Ibid.*, 1544 (Todd Lewis, président, Agriculture Producers Association of Saskatchewan).

140 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 27 février 2020, 1535 (Marco Valicenti).



La recherche, la formation et l'innovation comme stratégie de gestion des risques

Au-delà des programmes classiques de gestion des risques, de nombreux témoins ont souligné le rôle que jouaient la recherche et l'innovation dans l'atténuation des risques des entreprises agricoles et agroalimentaires. Par exemple, les risques associés au manque de main-d'œuvre peuvent être compensés par la mécanisation des tâches répétitives. Toutefois, dans le domaine de l'horticulture, ces tâches sont souvent complexes et des recherches supplémentaires doivent être menées avant de pouvoir être appliquées à tous les produits¹⁴¹. Pour Alan Ker, président de l'Ontario Agricultural College Research Chair in Agricultural Risk and Policy, il ne faut pas surestimer les solutions pouvant être apportées par la technologie, notamment par l'intelligence artificielle ou l'agriculture de précision qui auront une « incidence minime sur tout ce qui concerne les programmes de gestion des risques de l'entreprise et qu'ils n'aideront guère dans la gestion des risques dans l'exploitation agricole¹⁴² ».

Recommandation 12

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada investisse dans la recherche visant à réduire les risques de l'entreprise en agriculture et à promouvoir l'innovation des producteurs agricoles canadiens à titre de composante intégrale des programmes de gestion des risques de l'entreprise.

La formation représente également un enjeu important qui peut permettre d'atténuer les risques de l'entreprise. Larry Martin a expliqué que son organisation a mené des études dans le secteur des céréales et dans les exploitations laitières qui démontrent que les exploitants formés à la gestion de l'entreprise agricole ont une plus grande profitabilité¹⁴³. Chris Rundel, directeur de la Prairie Oat Growers Association a souligné avoir bénéficié de programmes de formation au début de sa carrière dans le secteur agricole qui se sont révélés essentiels dans son apprentissage du métier¹⁴⁴.

141 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 23 juin 2020, 1235 (Jocelyn St-Denis).

142 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 12 juin 2020, 1530 (Alan Ker, président de l'Ontario Agricultural College Research in Agricultural Risk and Policy, professeur, Department of Food, Agricultural and Resource Economics and Managing, À titre personnel).

143 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 19 juin 2020, 1415 (Larry Martin).

144 *Ibid.*, 1555 (Chris Rundel, directeur, Prairie Oat Growers Association).

Recommandation 13

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les provinces et les territoires, promeuve la formation des producteurs sur la gestion des risques et les outils disponibles, y compris les outils de planification agronomique ou de gestion financière, comme les programmes de gestion des risques de l'entreprise et les assurances privées.

De plus, le Comité a entendu que la simplification et la promotion des programmes de GRE pour la relève agricole et les nouveaux entrants pourraient permettre d'alléger la pression et d'atténuer les risques de l'entreprise. Julie Bissonnette a déclaré au Comité que « [l]es jeunes agriculteurs qui se lancent en agriculture, que ce soit en démarrant une entreprise ou bien en reprenant une entreprise existante, doivent se sentir appuyés et outillés. Tous les moyens visant à améliorer les liquidités de l'entreprise sont les bienvenus¹⁴⁵. »

Recommandation 14

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada appuie les jeunes agriculteurs et les nouveaux entrants en adoptant les mesures suivantes :

- a. **Envisager de réduire les primes du programme Agri-protection;**
- b. **Éliminer les coûts associés au programme Agri-stabilité;**
- c. **Offrir un encadrement pédagogique pour favoriser une meilleure compréhension des programmes de gestion des risques de l'entreprise et des pratiques exemplaires;**
- d. **Rendre le programme Agri-investissement plus accessible à la relève agricole.**

De nouvelles formes de programme pour le futur

Les intervenants que le Comité a rencontrés ont fait part de leurs idées concernant de nouvelles approches de la gestion des risques qui pourraient être mises en place à l'avenir. Par exemple, Peter Slade, professeur adjoint et titulaire de la Chaire canadienne des producteurs de canola en politique agricole à l'University of Saskatchewan, propose

145 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 8 juillet 2020, 1515 (Julie Bissonnette).



de transformer Agri-stabilité de manière que ce programme assure les revenus plutôt que la marge déficitaire. Il concède toutefois que ce changement majeur nécessiterait probablement d'être adopté à l'occasion d'un nouveau cadre stratégique¹⁴⁶. Il entrevoit plusieurs avantages à cette approche :

Agri-stabilité exige la comptabilisation détaillée des dépenses d'exercice. Une assurance fondée sur les revenus n'exigerait pas des producteurs qu'ils fassent état de leurs dépenses, ce qui leur donnerait accès à un programme beaucoup plus simple et direct. Pour les producteurs maraîchers, les revenus viennent surtout de la vente des récoltes et des indemnités d'assurance-récolte. Les renseignements à ce sujet sont déjà fournis aux sociétés provinciales d'assurance-récolte. Les réclamations d'assurance-revenu pourraient donc être réglées immédiatement après une récolte, de la même manière qu'on le fait pour les réclamations d'assurance-récolte¹⁴⁷.

D'autres idées ont été lancées : pour Jenneth Johanson, on pourrait envisager une suppression d'Agri-stabilité en faveur d'une revalorisation d'Agri-Protection en étendant les risques admissibles et en augmentant le taux de couverture, en parallèle d'une revalorisation de la contribution fédérale à Agri-investissement¹⁴⁸. Cette dernière suggère également la mise en place de paiements à l'acre pour les producteurs afin de leur assurer une forme de salaire fixe¹⁴⁹. Selon Jan VanderHout, la mise en place d'une protection financière aux maraîchers pour faire face aux problèmes de faillite de leurs clients devrait aussi faire l'objet d'un soutien spécifique¹⁵⁰.

146 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 17 juin 2020, 1735 (Peter Slade, professeur adjoint et titulaire de la Chaire canadienne des producteurs de canola en politique agricole, University of Saskatchewan, À titre personnel).

147 *Ibid.*

148 Chambre des communes, AGRI, *Témoignages*, 1^{re} session, 43^e législature, 19 juin 2020, 1520 (Jenneth Johanson).

149 *Ibid.*

150 *Ibid.*, 1540 (Jan VanderHout).

Malheureusement, déjà maintenant et pour les deux prochaines années, l'environnement commercial créé par la COVID conduira certaines entreprises à la faillite, et notre secteur ne dispose d'aucune protection efficace à cet égard. Les vendeurs de fruits et légumes canadiens sont plus que jamais menacés de faire faillite. En l'absence d'une fiducie présumée limitée protégée par la loi, nous risquons de voir davantage d'entreprises du secteur aux prises avec des difficultés financières. En cette période où la sécurité alimentaire est la deuxième priorité de tous les Canadiens après les soins de santé, il est essentiel que le gouvernement fournisse toutes les protections possibles à la chaîne d'approvisionnement alimentaire canadienne, y compris un mécanisme de fiducie présumée pour les vendeurs de produits et les agriculteurs.

Ron Lemaire, président, Association canadienne de la distribution de fruits et légumes

En 2016 et 2018, le Comité permanent des Finances de la Chambre des Communes avait recommandé au gouvernement d'établir une fiducie statutaire présumée limitée en vue de protéger les vendeurs de produits maraîchers et les producteurs maraîchers lorsqu'ils font faillite au Canada¹⁵¹. Le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire avait également mené une étude sur le « statut préférentiel du Canada en vertu de la loi américaine sur les denrées agricoles périssables (PACA) » qui a exploré la pertinence de mettre en place une telle mesure afin de fournir aux producteurs et vendeurs canadiens une protection similaire à celles de leurs homologues américains¹⁵².

Recommandation 15

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada mette en œuvre une fiducie statutaire présumée pour offrir une protection financière aux producteurs et aux vendeurs de fruits et légumes si les acheteurs deviennent insolvable ou font faillite.

Pour plusieurs intervenants, les programmes de GRE devraient contribuer à soutenir les pratiques durables en agriculture. Dans un mémoire soumis au Comité, Équiterre explique que le développement d'un secteur agricole plus durable favoriserait sa résilience et l'organisme propose la mise en place de programmes encourageant les producteurs à adopter des pratiques visant à favoriser la santé des sols¹⁵³. Selon Peter Slade, les agriculteurs « sont parvenus au cours de la dernière décennie à stocker dans le

151 Chambre des communes, Comité permanent des finances (FINA), *Créer les conditions favorables à la croissance économique : des outils pour les gens, les entreprises et les collectivités*, Rapport 11, 42^e législature, 1^{re} session, 7 décembre 2020; Chambre des communes, FINA, *Cultiver la compétitivité : aider les Canadiens à réussir*, Rapport 27, 42^e législature, 1^{re} session, 10 décembre 2018.

152 Chambre des communes, AGRI, *Statut préférentiel du Canada en vertu de la loi américaine sur les denrées agricoles périssables (PACA)*.

153 Équiterre, *Gestion du risque de l'entreprise en agriculture : Vers la création d'un programme Agri-résilience*, 23 juillet 2020.



sol de grandes quantités de carbone » et indique que ces derniers devraient être rémunéré pour les mesures bénéfiques qu'ils prennent¹⁵⁴. Pour Chris van den Heuvel, le rôle des agriculteurs dans la lutte contre les changements climatiques devrait être davantage pris en compte dans les programmes de GRE :

En ce qui concerne la reconnaissance de ce que font les agriculteurs et l'industrie agricole du point de vue des changements climatiques, il y a beaucoup d'information qui circule actuellement et qui montre que l'industrie agricole est en fait un puits de carbone pour cela. Il serait essentiel de reconnaître le travail que nous faisons et que nous avons fait par le passé, comme les méthodes de travail du sol, etc.

Je suppose que c'est ce que nous appellerions le paiement pour les biens et services écologiques. C'est certainement une façon d'atténuer nos risques à l'avenir et nous apprécierions certainement tout mouvement dans ce domaine¹⁵⁵.

CONCLUSION

Les programmes de GRE sont au cœur du soutien gouvernemental apporté au secteur agricole et agroalimentaire canadien. Ce soutien est nécessaire tant les risques qui se présentent aux entreprises agricoles et agroalimentaires sont nombreux. Si le Comité a rencontré de nombreux intervenants qui saluent le rôle important que jouent ces programmes dans la gestion de leur entreprise, ceux-ci demandent également une mise à jour de ces programmes. Parce que les changements aux programmes à financement partagé du PCA requièrent le consentement du gouvernement fédéral et des provinces et territoires participants, certains changements pourraient être difficiles à mettre en œuvre. Pourtant, cette étude a révélé que des correctifs simples à certains programmes comme Agri-stabilité pourraient déjà permettre d'améliorer considérablement l'efficacité des programmes et la confiance des producteurs envers les programmes destinés à les accompagner. Dans le même temps, cette étude a mis en lumière les changements de fond qui devront être apportés pour s'assurer que les programmes de GRE soient adaptés aux réalités du XXI^e siècle. Le Comité espère que la prochaine conférence annuelle 2020 des ministres de l'Agriculture des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux apportera ces changements attendus tout en offrant aux provinces et aux territoires une certaine souplesse en ce qui concerne leur participation aux programmes.

154 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 17 juin 2020, 1755 (Peter Slade).

155 Chambre des communes, AGRI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 43^e législature, 10 mars 2020, 1610 (Chris van den Heuvel).

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

43^e législature – 1^{re} session

Organismes et individus	Date	Réunion
Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire Francesco Del Bianco, directeur général Direction générale des programmes de gestion des risques de l'entreprise, Direction générale des programmes Paul Samson, sous-ministre adjoint Direction générale des programmes	2020/02/27	4
Catalyst LLP Candace Roberts, gestionnaire	2020/03/10	5
Fédération canadienne de l'agriculture Chris van den Heuvel, deuxième vice-président Scott Ross, directeur exécutif adjoint	2020/03/10	5
Gestion agricole du Canada Mathieu Lipari, gestionnaire de programme	2020/03/10	5
Keystone Agricultural Producers Patty Rosher, directrice générale	2020/03/10	5
Union des producteurs agricoles Martin Caron, premier vice-président David Tougas, coordonnateur Économie et commerce	2020/03/10	5
Union nationale des fermiers Katie Ward, présidente	2020/03/10	5

Organismes et individus	Date	Réunion
À titre personnel Alan Ker, président de l'Ontario Agricultural College Research in Agricultural Risk and Policy professeur, Department of Food, Agricultural and Resource Economics and Managing	2020/06/12	17
Agricultural Producers Association of Saskatchewan Todd Lewis, président	2020/06/12	17
Grain Farmers of Ontario Markus Haerle, président	2020/06/12	17
Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario Mark Brock, coprésident Comité national consultatif sur les programmes	2020/06/12	17
Producteurs de grains du Québec Benoit Legault, directeur général	2020/06/12	17
Alliance agricole du Nouveau-Brunswick Léopold Bourgeois, président Commission de l'assurance agricole du Nouveau-Brunswick	2020/06/17	18
À titre personnel Peter Slade, professeur adjoint et titulaire de la Chaire canadienne des producteurs de canola en politique agricole, University of Saskatchewan	2020/06/17	18
Producteurs de grains du Canada Erin Gowriluk, directrice exécutive Andre Harpe, directeur	2020/06/17	18
Agri-Food Management Excellence Inc. Larry Martin, associé	2020/06/19	19
Alliance canadienne de l'horticulture ornementale Andy Kuyvenhoven, ancien président	2020/06/19	19
Canadian Canola Growers Association Dave Carey, vice-président Relations avec le gouvernement et l'industrie Bernie McClean, président	2020/06/19	19

Organismes et individus	Date	Réunion
Conseil canadien de l'horticulture Brian Gilroy, président Jan VanderHout, vice-président	2020/06/19	19
Conseil canadien du porc Doug Ahrens, président du comité de gestion des risques de l'entreprise Rick Bergmann, président du conseil d'administration	2020/06/19	19
Prairie Oat Growers Association Jenneth Johanson, présidente Chris Rundel, directeur	2020/06/19	19
Association des producteurs maraîchers du Québec Jocelyn St-Denis, directeur général Sylvain Terrault, président	2020/06/23	20
À titre personnel Justin Jenner, producteur de bœuf et de grains	2020/06/23	20
Canadian Cattlemen's Association Charlie Christie, coprésident Comité des politiques et réglementations agricoles nationales Brady Stadnicki, gestionnaire Politiques et programmes	2020/06/23	20
Les Éleveurs de porcs du Québec Mario Rodrigue, directeur général par intérim René Roy, administrateur	2020/06/23	20
MNP S.E.N.C.R.L., s.r.l. Steve Funk, directeur Ressources de gestion des risques agricoles Stuart Person, premier vice-président Agriculture	2020/06/23	20
Southern Seed Ltd. Jake Ayre, fermier	2020/06/23	20

Organismes et individus	Date	Réunion
Association nationale des engraisseurs de bovins Michel Daigle, président du conseil d'administration Janice Tranberg, présidente-directrice générale	2020/07/08	21
Beef Farmers of Ontario Rob Lipsett, président Richard Horne, directeur exécutif	2020/07/08	21
Table pancanadienne de la relève agricole Julie Bissonnette, représentante régionale, Ontario-Québec Paul Glenn, ancien président	2020/07/08	21

ANNEXE B

LISTE DES MÉMOIRES

Ce qui suit est une liste alphabétique des organisations et des personnes qui ont présenté au Comité des mémoires reliés au présent rapport. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter la [page Web du Comité sur cette étude](#).

43^e législature – 1^{re} session

Agri-Food Management Excellence Inc.

Association canadienne de la distribution de fruits et légumes

Beef Farmers of Ontario

Bourgeois, Léopold

Canadian Cattlemen's Association

Conseil canadien de l'horticulture

Conseil canadien du porc

Équiterre

HAMS Marketing Co-op Inc.

Ker, Alan

MNP S.E.N.C.R.L., s.r.l.

Prairie Oat Growers Association

Réseau ovin national

Rude, James

Union des producteurs agricoles

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n^{os} 4, 5, 17, 18, 19, 20, 21) de la 43^e législature, 1^{re} session, et (réunions n^{os} 2, 3, 4, 5) de la 43^e législature, 2^e session est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Pat Finnigan

